



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UNICEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
FAJS CURSO DE DIREITO - CD**

TAINA ZILS

**ESTATUTO JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
NO MUNICÍPIO DE CORRENTINA NO OESTE DO ESTADO DA BAHIA:
Os excessos da política de preservação**

Brasília - DF
2016

TAINA ZILS

**ESTATUTO JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
NO MUNICÍPIO DE CORRENTINA NO OESTE DO ESTADO DA BAHIA:
Os excessos da política de preservação**

Monografia apresentada como requisito parcial
para conclusão do curso de bacharel em Direito da
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. José Rossini Campos do
Couto Corrêa.

Brasília – DF
2016

TAINA ZILS

**ESTATUTO JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
NO MUNICÍPIO DE CORRENTINA NO OESTE DO ESTADO DA BAHIA:**

Os excessos da política de preservação

Monografia apresentada como requisito parcial
para conclusão do curso de bacharel em Direito
da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. José Rossini Campos do
Couto Corrêa.

Brasília – DF, _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor José Rossini Campos do Couto Corrêa

Professor (a)

Professor (a)

RESUMO

Discute-se as Áreas de Preservação Permanente – APP's, que servem para a proteção dos recursos hídricos e para manter a função ecológica do local em que são estabelecidas. Apresenta, assim, a história da criação do Município e como foi instituído no Brasil, a evolução da competência legislativa entre os entes políticos, bem como a aquisição da autonomia municipal no decorrer das Constituições, tendo como ápice a Constituição Federal de 1988. Além disso, evidencia a transformação da legislação em matéria ambiental, sobretudo no período compreendido do século XVII até o atual Código Florestal, Lei n.º 12.651/2012, com enfoque nessas áreas, trazendo o seu conceito, finalidade, princípios e regras. Por fim, será utilizado o estudo de caso do Município de Correntina, localizado no Oeste do Estado da Bahia, para demonstrar o excesso de preservação ao ser estipulado um limite mínimo para essas áreas em sua Lei Municipal, bem superior ao estabelecido na Lei Federal, violando o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Palavras-chaves: Áreas de Preservação Permanente. Histórico municipal. Evolução da legislação ambiental. Excesso na política de preservação. Correntina-BA.

ABSTRACT

It is discussed as areas of Permanent Preservation - APP, which serve paragraph Protection of water resources and to maintain the ecological function of the set are in locations that. Presents, SO, The History of the City of Creation and How was established in Brazil, the evolution of the Legislative Competence Between OS Political ENTITIES, as well as the acquisition of municipal autonomy not apparent from the Constitutions, as apex tendon to the Constitution of 1988. In Addition emphasizes a transformation of legislation in environmental matters, particularly in the seventeenth century understood the Period Until the current use Forest Code, Law No. 12.651 / 2012, focusing on those areas, bringing his concept, purpose, principles and rules. Finally, we will use the case study of the municipality of Correntina, LOCATED not West of Bahia, Pará demonstrate Preservation Excess When Being stipulated hum limit Minimum For those areas ITS Municipal Law, well above the established in the Federal Law, violating the reasonableness and proportionality principle.

Keywords: Permanent Preservation Areas. municipal history. Evolution of environmental legislation. Excess in Preservation Policy. Correntina-BA.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1. A TRADIÇÃO MUNICIPAL BRASILEIRA E SUA HISTÓRIA | |
| CONSTITUCIONAL | 16 |
| 1.1. História municipal em Portugal | 16 |
| 1.2. Surgimento do Município no Brasil | 18 |
| 1.3. Influência do coronelismo na estrutura política do Brasil | 22 |
| 1.4. O Município nas Constituições brasileiras | 26 |
| 1.5. Autonomia municipal | 31 |
| 2. DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ A LEI COMPLEMENTAR 140/2011: O | |
| EMPODERAMENTO LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL | 42 |
| 2.1. CF/88 como o ápice da autonomia do Município..... | 42 |
| 2.2. Evolução legislativa em matéria ambiental | 49 |
| 2.3. LC 140/2011: competência comum entre os entes em matéria ambiental | 66 |
| 3. O CASO DE CORRENTINA COMO SITUAÇÃO EXTREMA DO ESTATUTO | |
| AMBIENTAL NO OESTE DO ESTADO DA BAHIA..... | 70 |
| 3.1. Breve histórico da preservação ambiental | 70 |
| 3.2. Princípios do direito ambiental..... | 78 |
| 3.3. Conceito e características das APP's..... | 91 |
| 3.4. Mitigação do princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental..... | 98 |
| 3.5. Caso de Correntina – BA..... | 100 |
| 3.6. Violação ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade..... | 107 |
| CONCLUSÃO..... | 110 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 117 |
| ANEXOS | 124 |

INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho em tela será tratar sobre os excessos da política de preservação das Áreas de Preservação Permanente – APP's no caso concreto do Município de Correntina, localizado no Oeste do Estado da Bahia. Dessa forma, para se concretizar este pensamento, será apresentada a história da criação do Município e como ele se instituiu no Brasil, bem como a aquisição e concretização de sua autonomia no decorrer das Constituições brasileiras, tendo como o seu ápice a Constituição Federal de 1988, e as mudanças referentes à competência legislativa em matéria ambiental.

O Brasil é uma República Federativa composta pelos entes federados, que são a União, os Estados, DF e os Municípios. A Carta Magna preceitua as competências de cada um referente a cada matéria prevista em seu contexto, sendo que a competência administrativa (para realizar as tarefas) pode ser exclusiva ou comum e a competência legislativa (para elaboração de leis) pode ser exclusiva, privativa, comum, concorrente e suplementar.

Na análise dos dispositivos constitucionais, assim como da Lei Complementar 140/2011, verificar-se-á que em matéria de direito ambiental a competência legislativa é comum e concorrente entre os entes federados, de forma que a União estabeleça normas gerais e os Estados e Municípios normas específicas, com prevalência do princípio do interesse, seja nacional, regional ou local.

Em que pese restar comprovado que na atualidade a competência legislativa em matéria ambiental é concorrente entre os entes, este fato nem sempre foi previsto dessa forma. A Constituição Federal de 1934 estabelecia as hipóteses de competência concorrente clássica, em que a União legislava sobre as matérias de sua competência e aos Estados cabia a sua suplementação e complementação, e algumas hipóteses do sistema limitado, em que a União estabelecia normas fundamentais e os Estados normas de aplicação. Esta técnica prevaleceu nas Constituições posteriores de 1946, 1967 e 1969.

Em relação à competência legislativa especificada na Constituição de 1946, se houvesse inércia da União para legislar sobre a matéria florestal, autorizava-se que os Estados-membros redigissem normas gerais sobre tal matéria, sendo uma competência legislativa concorrente

suplementar supletiva. Mas se houvesse regulação pela lei federal, as leis estaduais deveriam ser direcionadas para a melhor interpretação e aplicação dessas leis genéricas, sendo uma competência legislativa concorrente suplementar complementar. As cartas constitucionais posteriores, como a de 1967 e 1969, não previam essa competência suplementar, definindo que a competência legislativa sobre matéria florestal seria exclusiva da União.

Apenas com a Constituição Federal de 1988 é que o poder constituinte estabeleceu de forma clara a competência concorrente limitada, em que a União edita normas gerais e os Estados normas específicas para complementar à legislação federal. Apesar da Constituição de 1988 não prever expressamente a atuação dos Municípios na competência legislativa concorrente, incumbiu-lhe a função de legislar genericamente sobre normas de interesse local.

Dessa forma, se houver lacuna na esfera federal os Estados e o Distrito Federal poderão legislar suplementarmente sobre a matéria, mas no caso de superveniente lei federal sobre normas gerais haverá a suspensão da eficácia das disposições incompatíveis com a nova regulação. Se existirem normas gerais estabelecidas pela União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar de forma complementar, com especificidades referentes a peculiaridades regionais. Por fim, também é atribuída competência legislativa suplementar dos Municípios, para legislar sobre assuntos de interesse local, nos casos em que houver omissão da legislação federal e/ou estadual.

Posteriormente a Lei Complementar 140/2011 destinou-se a sanar qualquer dúvida referente à inclusão dos Municípios na competência legislativa concorrente referente à matéria de meio ambiente, sendo que entre as finalidades elencadas em seu art. 3º, está a de evitar-se a sobreposição entre os entes federativos, para não gerar conflitos de atribuições.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tutelar o meio ambiente em seu corpo textual, ocorrendo o seu reconhecimento como direito fundamental para o desenvolvimento digno das pessoas humanas, sendo que nas Constituições anteriores esse instituto era tratado de forma indireta. Além disso, estipulou-se que o desenvolvimento econômico-social deveria respeitar a preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável.

Diante da caracterização da matéria ambiental ser de direito fundamental, as normas gerais editadas pela União devem observar as questões comuns a todos os entes federados. Dessa forma, ao serem estabelecidas normas gerais, os Estados e Municípios só podem impor exigências mais defensivas e protetivas aos ecossistemas, observando-se as particularidades regionais e locais. Se houver conflito nas legislações dos entes federativos em matéria ambiental, prevalecerá aquela norma que for mais benéfica à preservação do meio ambiente, desde que atendidos os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois a proibição do retrocesso poderá ser mitigada.

A Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, era o Código Florestal em vigor até 2012, sendo que já havia a previsão das Áreas de Preservação Permanente como um mecanismo capaz de conter a degradação ambiental. Para compensar algumas questões legislativas nesse regramento, instituíram-se as resoluções n.ºs 302 e 303 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a finalidade de estipular parâmetros, definições e limites para essas áreas, bem como a prescrição de metragens correspondentes à faixa de vegetação a ser preservada.

A mais recente alteração em matéria ambiental ocorreu com a criação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que alterou as Leis nº 6.938, nº 9.393 e nº 11.428, revogou as Leis nº 4.771, nº 7.754 e a Medida Provisória nº 2.166/67, instituindo uma nova regulamentação para a proteção da vegetação no Brasil. Com a nova regulamentação das espécies vegetais, entende-se que a Área de Preservação Permanente – APP's é "*o espaço geográfico sobre o qual se desenvolvem florestas e demais formas de vegetação que deve ser preservado, ou seja, resguardando em sua inteireza em razão dos processos ecológicos, espécies e ecossistemas que abriga*",¹ sendo que esta área pode estar coberta ou não pela vegetação nativa.

Nesse sentido, apresentar-se-á a história da preservação ambiental com enfoque nas Áreas de Preservação Permanente – APP's, expondo o seu conceito, finalidade, princípios e regras, tanto em ambientes rurais quanto no ambiente urbano. Além disso, será exposto o caso concreto do Município de Correntina – BA como exemplo do excesso de preservação dessas

¹ MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 23.

áreas ao estabelecer uma metragem para limite mínimo cerca de 4 (quatro) vezes maior que o determinado na lei federal, sendo esta seguida pela lei estadual.

Com a criação do novo Código Florestal, que é a Lei n.º 12.651/2012, a Lei Estadual da Bahia seguiu os regramentos estipulados pela lei federal. Esta Lei Estadual é de n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, e dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá providências, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008.

O Município de Correntina-BA editou a Lei Municipal n.º 554/2001 que instituiu o Código Municipal do Meio Ambiente e que dispõe sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SIMMA, para a administração dos recursos ambientais, proteção da qualidade do meio ambiente, do controle das fontes poluidoras e da ordenação do solo e do seu território, de forma a garantir o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

De maneira posterior, foi editada a Lei Municipal nº 937/2013, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, instituindo o Cadastro Municipal de Atividades Potencialmente Degradoras e Utilizadoras de Recursos Naturais - CMAPD e criando a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA. Em seu art. 76, inciso II, estipulou-se que nas áreas rurais o limite mínimo das Áreas de Preservação Permanente – APP's no Município de Correntina-BA seria no limite mínimo de 200 metros, enquanto que nas áreas urbanas esta delimitação seguirá os ditames da lei federal, que seria o art. 4º, inciso I, da Lei n.º 12.651/2012, que estabelece a delimitação mínima de 30 metros.

Dessa forma, apontar-se-á a violação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade diante este excesso de limitação na legislação ambiental, bem como a mitigação do princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental, pois uma das partes responsáveis pela preservação do meio ambiente não pode arcar de forma demasiada com esse ônus.

Em se tratando de método e de técnica de pesquisa, o presente estudo recorrerá ao método dedutivo, partindo do geral (legislação federal) para o particular (normatividade municipal) e o enriquecerá com o método dialético, visando à verificação da ação recíproca entre

as duas, para sintetizar tudo com o concurso do método histórico, ao discutir a evolução tanto do Município quanto da legislação ambiental no Brasil.

A técnica de pesquisa, por sua vez, será de natureza documental, debruçada sobre a evolução legislativa ambientalista brasileira, em torno, sobretudo, das suas Constituições e de leis específicas advindas sobre a matéria. Aos documentos jurídicos somar-se-á, enfim, a técnica de pesquisa bibliográfica, com revisão da literatura do direito ambiental no Brasil, em particular, e suas conexões com as normativas consequentes das Conferências Ambientais.

1. A TRADIÇÃO MUNICIPAL BRASILEIRA E SUA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL

1.1. História municipal em Portugal

A história das instituições municipais na Península Ibérica ganhou traços peculiares nos séculos XI e XII, florescendo de maneira tipicamente local, sendo que em Portugal foi o “*resultado de um desmembramento de um dos reinos espanhóis*”². Alguns autores afirmam que o Município teria surgido antes do Estado, mas outros dizem que aquele é criação deste, sendo um tema rodeado de controvérsias.

A Península Ibérica foi influenciada pelas civilizações orientais e gregas, mas com a ocorrência da Segunda Guerra Púnica os romanos conquistaram tal região, instaurando a paz imperial por meio da integração daqueles povos à civilização mediterrânea. No que se refere à divisão administrativa e judiciária, a decisão competia ao Senado Romano, que ouvia os representantes dos burgos dominantes e concedia autonomia relativa para as cidades que aceitassem o poder romano. Dessa forma, “*o município (ou concelho) português organizava-se segundo as normas do municipium romano, ainda que guardando algumas reminiscências da assembleia de vizinhos (conventus vicinorum) das tradições germânicas*”. Nesse sentido, a designação específica de Município passou a ser daquelas cidades que gozavam de “*uma lei municipal*” e estavam sob “*a tutela do direito romano*”³.

Assim, a descendência municipal partiu do Município romano, da reunião de vizinhos como qualquer núcleo populacional, cuja constituição de seus órgãos autárquicos é realizada por pessoas que façam parte do respectivo agregado, ou a sua designação ao Concelho, que é uma autarquia local, cujo território é a circunscrição municipal. No final do século VI restaria quase a sua extinção, prevalecendo apenas em algumas regiões mais romanizadas. Houve o seu renascimento nos séculos XI e XII, e atualmente em Portugal são autarquias territoriais. Nesse sentido:

Na própria Administração autônoma do Município e no exercício, portanto, das atribuições especificamente municipais, admite a lei a intervenção do governo com o objetivo de coordenar a ação dos Municípios, de manter a Administração municipal

² ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 6.

³ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 8.

dentro do seu âmbito legal e de corrigir os desmandos de seus órgãos, bem como a de remediar a incapacidade demonstrada para o gozo e o exercício da autonomia.⁴

Além disso, o surgimento do núcleo do Município partiu da existência da integração política do domínio islâmico e o fato dos senhores mouros preferirem a vida na cidade, o que contribuiu para o surgimento das pequenas propriedades. Dessa forma, os problemas de interesses entre os vizinhos deu origem aos concelhos de moradores, sendo a primeira forma de uma autoridade comunal. Havia também as edis e os medievais Conselhos dos Homens Livres, que hoje em dia são as denominadas Câmaras dos Vereadores. Assim:

Em Portugal, ante, pois do descobrimento do Brasil, o Município chamava-se Conselho (concilium), órgão local de governo constituído de

- um alcaide, com funções administrativas e judiciais, representando o poder central;
- juízes, escolhidos entre os homens bons, que deliberavam e julgavam juntamente com o alcaide;
- os homens bons, constituindo órgão consultivo do Conselho, experientes, idôneos, sérios;
- os almotacés (do árabe: almuhtasid – mestre de aferição), com funções de policiamento, de pesos e medidas, conservação de estradas, edificações e de tributos (monera); a reunião dos almotacés, almotacaria, era um tribunal local, dirimindo dúvidas fiscais;
- procuradores, representantes – dos homens bons – do Conselho junto à Corte.⁵

No final da Idade Média, com o declínio das comunas, houve o fortalecimento do poder central, surgindo nos Conselhos do século XIV os Juízes de Fora, que representavam a Coroa. Por meio das Ordenações Afonsinas em 1446, houve a consolidação da organização municipal portuguesa, estabelecendo-se um “*sistema geral de organização e atribuições municipais*”, sendo que, com a introdução dos Juízes de Fora, ocorreu o estreitamento da subordinação dos Municípios ao poder central. Estas Ordenações criaram a figura do vereador, o que provê o interesse de todos⁶. Portanto:

As *Ordenações Manuelinas*, de 1514, mantiveram as disposições já anteriormente codificadas. E as *Ordenações Filipinas*, em 1603, estabeleceram as atribuições gerais dos municípios e fixaram algumas competências legislativas, especialmente com referência a impostos, nomeações de servidores municipais, direitos e deveres dos vereadores e obrigação de prestar contas à comunidade e à Coroa.⁷

⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 40.

⁵ CASTRO apud ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 9.

⁶ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 10.

⁷ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 10-11.

Desde as primeiras iniciativas de colonização o modelo de Município português foi transplantado para o Brasil-Colônia, “*com organização, atribuições políticas, administrativas e judiciais semelhantes às vigorantes no Reino*”⁸. No início não havia que se falar muito em organização municipal, pois diante do monopólio português havia dificuldades na formação de povoados e vilas, não havendo relevância a aplicação das Ordenações Afonsinas e Manuelinas. Porém, até a primeira Constituição Imperial as normas mais aplicadas eram as advindas das Ordenações Filipinas, que posteriormente vigoraram no direito privado. Dessa forma:

A criação dos municípios, no Brasil-Colônia, foi extremamente dificultada pelo sistema centralizado das Capitanias. Entretanto, os municípios se desenvolveram, pelo amparo da Igreja e por iniciativa própria, com importantes atribuições, especialmente o poder de criar *arraias*. Tinham também competência para convocar as *juntas* do povo para decidir matérias de interesse da Capitania, inclusive a de exigir o comparecimento aos povoados do Governador da Capitania.⁹

A legislação local era constituída de bandos e posturas municipais, sendo que aquelas eram publicadas oralmente e estas eram as leis dos antigos Senados das Câmaras. Além disso, as Câmaras Municipais apropriavam-se do direito de destituir Governadores e indicar substitutos. Constatase assim que no Brasil os Municípios surgiram antes dos Estados.

1.2. Surgimento do Município no Brasil

Na Península Ibérica, assim como em todas as Cidades-Estados da antiguidade, os Municípios surgiram nas margens dos rios, pois era o meio e o instrumento que proporcionava a produção agrícola. No Brasil grande parte das vilas e das cidades se desenvolvia em torno de uma capela, possuindo assim origem religiosa.

A separação entre o Estado e a Igreja ocorreu no Governo Provisório e posteriormente foi confirmada pela Constituição de 1891, permanecendo assim até os dias atuais. Com o surgimento do Estado moderno as normas originárias que eram de direito natural passaram a ser de direito positivo, havendo uma delegação de poderes. Dessa forma “*a competência do*

⁸ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 14.

⁹ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 15.

*Município deixa de ser um direito natural próprio para adquirir uma condição de direito outorgado pela soberania do Estado, se unitário, ou da União, se federativo”*¹⁰.

Na antiguidade, onde existiam as aldeias, vilas, cidades etc., sequer havia vestígios do que se chama hoje de Município, sendo que este só passou a ser vislumbrado em Roma, por meio do que se chamava de “*título concedido a certas cidades por ela conquistadas*”¹¹. Os elementos do Município romano eram o território próprio e comunidade principal, e os órgãos eram a Assembleia Geral do Povo, a Cúria e o Poder Executivo. Dessa forma “*Os romanos consideravam como Município toda cidade, principal e livre, governada por leis próprias que gozava do direito de soberania romana e que era obrigada a pagar a Roma certos tributos, além de emprestar-lhe homens para servir no Exército.*”¹²

No período da Idade Média houve a divisão em duas fases: a primeira foi o período feudal, com um regime de concentração e sem qualquer tipo de administração, realizado pelo senhor feudal, que possuía vontade única e absoluta, sendo que as relações com o Estado eram raras e eventuais; a segunda foi o período comunal, que é o próprio Município, onde se extrai os princípios que o regulavam bem como onde foram formuladas algumas normas sobre sindicatos e corporações de artes e ofícios.

Na Europa o Município é conhecido como Comuna, sendo “*uma associação dos habitantes de um lugar com a finalidade de se auto-administrar, se defender, de prover a satisfação das necessidades materiais e morais; disso nasce a vizinhança*”¹³. Se as cidades vizinhas se chocassem uma absorveria a outra ou o Estado assumiria o aspecto de Federação ou Comuna, e após uma Nação. As Comunas possuem um regime jurídico uniforme e são entes autônomos diante dos princípios fixados pela República. Além disso, é uma instituição que deriva do ordenamento jurídico do Estado, sendo regulada por lei.

O Município surgiu das aglomerações de pessoas e vizinhanças, por meio de uma ordem mais sociológica do que política, definida como “*a extensão territorial onde os poderes*

¹⁰ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 30.

¹¹ SABINO-GENDIN apud CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 32.

¹² CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 32-33.

¹³ BERTHÉLEMY apud CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 36.

*municipais exercem a sua administração”*¹⁴, tendo como sede o povoado denominado de cidade. Esta criação jurídica tornou-se base da organização política e administrativa do Brasil, sendo a menor base territorial da Federação.

A necessidade do homem em se organizar politicamente foi com o objetivo de suprir as suas necessidades. Esta aglomeração de vizinhos, respeitando o requisito de atingir uma determinada renda, bem como uma população, determina o surgimento do Município. Este é o ente que mais se aproxima dos seus cidadãos, pois se preocupa em solucionar os problemas locais e minimiza as situações desconfortáveis, com o intuito de evitar que o homem possa se evacuar para outra cidade. Nesse sentido:

Os Municípios, portanto, não são criação do Estado, eles são por este reconhecidos como tal após atingir uma determinada renda e população, conforme estipula a legislação concorrente. A partir daí caberá ao Estado fiscalizar e inspecionar, nunca tutelar o Município nascido. O controle do Município deve ser feito pelo povo através das eleições, pelo Estado através da fiscalização e pelo Poder Judiciário no exame da legalidade dos atos.¹⁵

Destaca-se que o seu surgimento depende de causas naturais, mas cabe ao legislador dar-lhe existência legal. Assim, o Município é um agrupamento de pessoas com finalidades econômicas e sede em um determinado espaço territorial; é uma pessoa jurídica de direito público interno, possuindo capacidade de exercer direitos e contrair obrigações, sendo encarregado da Administração local. Os seus peculiares interesses são os que atendem as necessidades locais de maneira imediata e indiretamente as necessidades gerais.

O modelo federativo brasileiro foi inspirado na estrutura do regime federal norte-americano, porém partiu da implantação de um sistema teórico, mas ideal, de forma indissolúvel e perpétua, surgindo em 1891 com a instauração da República. A Constituição de 1988 incorporou o Município como ente federativo autônomo que constitui o Estado Democrático de Direito, subordinando-se tanto aos princípios estabelecidos na Constituição Federal como aos comandos da Constituição Estadual. Nesse sentido:

Na Federação norte-americana a marcha estrutural partiu da pluralidade das treze colônias para a unidade federativa, enquanto o Brasil federativo sucedia a um *Estado-império* unitário. A subdivisão imperial do Estado-unitário em Províncias era meramente administrativa. Não tinham elas a necessária autonomia, daí a característica

¹⁴ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 54.

¹⁵ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 24.

especial de nosso sistema federativo. Os Estados que sucederam as Províncias receberam do Estado-unitário anterior uma autonomia por delegação de poderes, enquanto na América do Norte foram os Estados (Colônias) que cederam sua soberania à Federação.¹⁶

As atribuições dos Municípios passaram por grandes alterações, de modo que em alguns momentos ele próprio organizava as suas normas, e em outros estava condicionado ao Estado, que regulava a sua autonomia e deferia incumbências administrativas na esfera local, organizando-o segundo a conveniência da nação. A sociedade municipal é quem possui contato direto com as autoridades locais, incumbindo ao poder público local a solução dos problemas rotineiros. Portanto:

A União está isolada no centro de poder federal, com o Presidente da República cuidando principalmente dos problemas globais do País e de suas relações internacionais. O Estado também tem preocupações genéricas, com o Governador trabalhando especialmente dos problemas estaduais e das relações com os outros Estados e a União. Assim, cabe ao Município a tarefa primordial de resolver os problemas imediatos, tendo com o cidadão o contato verdadeiramente físico, a lhe cobrar diariamente os resultados que se esperam da atividade política e administrativa.

17

As leis orgânicas municipais servem para disciplinar os órgãos da Administração municipal, sendo que os Estados-membros da Federação traçam por meio de leis institucionais os princípios básicos e genéricos da organização, da estruturação e do funcionamento desses órgãos. Estas leis devem estar em consonância com o que é estabelecido no texto da Constituição Federal, bem como no da Constituição Estadual em que se localiza o Município. Diante disso:

Na realidade, o Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez está situado dentro do país e não há *antinomia* entre os *interesses locais* e os *interesses gerais*. O traço que torna diferentes os *interesses locais* dos *interesses gerais* é a “predominância” jamais a “exclusividade”.¹⁸

O Município se estrutura em órgãos e funções, sendo que esta última compreende a esfera normativa, cuja competência é do Poder Legislativo com representação pela Câmara Municipal; administrativa, desempenhada pelo Poder Executivo; e política, relacionada com a liberdade de atuação da autonomia e execução das demais funções.

¹⁶ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 32.

¹⁷ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 5-6.

¹⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 108.

1.3. Influência do coronelismo na estrutura política do Brasil

O coronelismo é marcado pelo domínio “*do coronel como chefe dos homens, dono de decisões e senhor das terras*”¹⁹. Essa característica é daqueles que conseguiram assegurar a sua permanência no comando mantendo a estrutura formal do feudalismo, por meio das repercussões nas capitais e nos centros sobre suas decisões e pelo uso de novos instrumentos para a afirmação do domínio econômico e político.

Este fenômeno envolve um complexo de características da política municipal, pois era uma troca de proveito entre o poder público e a influência social dos chefes locais, que eram os senhores das terras. Isso ocorria pelo fato da “*superposição do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada*.”²⁰ Sua atuação era no governo local, principalmente nos Municípios do interior, cuja predominância era rural.

O coronel é o chefe municipal, que comanda a força eleitoral que lhe emprestou o prestígio político e, pelo fato ser dono de terras, possuía uma situação privilegiada, tanto econômica quanto social. O poder lhe permitia impor decisões, julgar causas e aplicar castigos, mas mesmo assim sofria influências externas. Com o intuito de aumentar a sua influência sobre os homens e as regiões, foi perdendo o seu contato direto com seus subordinados, acarretando cada vez mais a dependência com o governo e com o eleitorado para manter a sua força e o seu exercício, preservando certa influência sobre eles, mas não os controlava com rigidez absoluta.

Possuía o perfil de chefe político e árbitro social, de maneira que “*se não é o único, é, por certo, um dos principais protagonistas de um processo de rachadura social, econômica e política, processo de penetração do moderno em estruturas sociais anquilosadas*”²¹. O chefe municipal constrói ou conserva a sua posição de liderança por meio do progresso do distrito ou Município, com interesse e insistência para alcançar o melhoramento da localidade. Porém, os

¹⁹ VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 17.

²⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 20.

²¹ VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 19.

interesses do coronel e de sua facção se sobrepõem aos da pátria, acarretando a descrença na possibilidade de um regime democrático no país.

Mesmo que o coronel tenha uma postura conservadora, é um elemento essencial para as mudanças, passando de senhor feudal para comerciante e empreendedor industrial. A forma encontrada para ampliar o seu espaço de influência, foi manipular os centros urbanos, exaltando sempre a sua glória. Dessa forma:

Para manter o prestígio junto às cidades que domina, promove urbanização em detrimento de suas bases rurais; ou patrocina a abertura de estradas para as capitais, facilitando a penetração do elemento moderno perturbador de sua hegemonia. [...] Para alargar a base territorial – fonte de sua nova força, decorrente do poder estranho do Estado, mas que êle incorpora – abre escolas e fabrica eleitores, origem de um processo incipiente de politização que fatalmente lhe substituirá no mando.²²

A partir de 1945 o coronel se tornou uma figura de ligação entre tempos e figuras sociais, herdando força e nome da antiga ordem semipatriarcal e semifeudal. Porém, deste fato resultou a luta pela sobrevivência política, pois de um lado havia as cidades mais hábeis e com anseios pelos novos instrumentos de modernização, e de outro a emergência dos líderes locais, que por algumas vezes eram os formados pelo próprio coronel, que passaram a exigir recompensas e contestar vontades.

Com o intuito de manter a todo custo o poder político, o coronel acaba traindo a sua ordem. Alguns resistiram a essas mudanças e acabaram caindo com as suas próprias cidades-fazenda e pátio familiares; outros, menos rígidos, prolongaram-se enquanto se contaminavam com a destruição e a divulgação de sua ruína; e existiam outros mais raros ainda que ampliaram o seu poder econômico pelo comércio e indústria, abdicando do poder político para uma forma mais receptiva, branda e conciliadora do poder, de modo que essa tentativa de sucessão por vezes foi mal conduzida. Dessa forma, essa crescente mudança e posteriormente o rompimento com a estrutura do coronelismo, bem como a importância que as concentrações urbanas passaram a ter, caracterizou-se o surgimento de uma nova liderança. Nesse sentido:

O declínio político do coronel quase sempre provoca esfacelamento de poder, atritos e lutas políticas mais acirradas. Com o tempo, aquela forma de supremacia sócio-política se substitui por outra, mais sutil, menos ostensiva na pessoa de um líder mais mûço, formado nas cidades e mesmo com uma cultura universitária, quase sempre em

²² VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 19.

regressão; ou representada por uma classe comercial e incipientemente empresarial, ativa e ávida de poder político; ou ainda, pela demagogia de certos “líderes populares” e pelo oportunismo político.²³

A economia que girava em torno da sociedade tradicional que se desenvolveu no interior nordestino, gerou círculos viciosos de pobreza. Porém, a economia agropecuária desta localidade contribuiu para as progressivas mudanças, pois com o surgimento do capitalismo moderno em economias coloniais, diante das mudanças ocorridas de fora para dentro, passou a ter o contato da economia rústica com outras mais adiantadas.

Com essas alterações na economia, surgiu o sistema agropastoril, caracterizado pela acumulação de capital e desenvolvido na unidade de produção denominada de fazenda. As fazendas maiores vão se desenvolvendo com a criação de casas, casebres e capelas, de forma que algumas se tornaram povoados, que mais tarde se burocratizaram em vilas e cidades, sendo sempre submissas ao senhor-patriarca, dono de tudo. Nesse sentido:

[...] o coronel, por força de seus podêres e domínios, torna-se senhor também de povoados, de vilas; de cidades e de municípios. Dono também das riquezas, de terras, de boiadas; dono até de gentes. Essa situação como que se prolonga no tempo, por força do relativo imobilismo social e cultural e da rigidez da estrutura econômica. E chega até nossos dias.²⁴

O coronel era o mais capaz para realizar a liderança econômica durante as fases de modificações na economia e no social, passando a ser “*o autor de progressos, promotor de mudanças na estrutura e até no seu status econômico*”²⁵. Houve a criação de empreendimentos pioneiros na região, com o desenvolvimento de atividades de comércio e de financiamento, que na maioria dos casos foi o fator que contribuiu para que eles continuassem como líderes.

Destacaram-se por serem os donos dos votos e das vontades, reconhecidos como chefes políticos. Esse domínio do coronel sobre o eleitorado caracteriza o auge do seu absoluto poder político, sendo que, para garantir os seus objetivos nas eleições, se utiliza de fraudes e de todos

²³ VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 21.

²⁴ VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 25.

²⁵ VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 28.

os meios capazes para alcançar aquilo que deseja. A reação social contra tais abusos começou a se desenvolver quando o eleitorado descobriu a valorização do seu voto.

Nas eleições de 1945 e 1947 verificou-se a “traição” dos empregados aos fazendeiros, tendo em vista o contato crescente do eleitorado rural com os meios de comunicação, bem como a influência da população urbana. Além disso, começou a mudança das zonas decadentes para as mais próximas, acarretando cada vez mais a redução do grau de dependência em relação ao proprietário das terras. Assim, o voto que antes era apenas cedido, passou a ser objeto de negócios, tendo o seu preço e sendo objeto de mercantilismo externo, ou seja, o voto de cabresto passa a ser voto-mercadoria.

Neste mesmo período, o sistema que era caracterizado pelo feudalismo passa a ceder o lugar para as estruturas mais desenvolvidas e complexas, com o crescimento das cidades e do comércio, gerando a circulação de bens, pessoas e ideias. Os coronéis passaram a perder o seu terreno, pois o sistema que antes era tradicional e dominado por eles, passa a competir com o poder de compra realizado pela burguesia.

Com o processo de modernização diante da insurgência do capitalismo, ainda havia a sujeição econômica aos coronéis, de forma que o seu desaparecimento só se daria “*com a modificação do sistema de relações sociais e econômicas que o motiva*”²⁶. As cidades ou os locais sob a sua influência foram determinantes para o início do desenvolvimento das atividades sociais e políticas. Os poderes exercidos pelos coronéis só começam a diminuir com a atuação do Estado em seus domínios, bem como a decadência das grandes propriedades, crises econômicas e a prática da agricultura depredadora.

O coronelismo teve prevalência no nosso país por ser o meio de exercício, extraoficial, de grande parte das funções do Estado em relação aos seus dependentes, e a ausência do poder público contribuiu para isso. Tendo em vista que o eleitorado está em sua grande maioria nas áreas rurais, o papel dos fazendeiros possui importância no momento em que contribuem para com os partidos, que estão impedidos de contato com essa parcela da população. Nesse sentido:

²⁶ VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978. p. 30.

E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do “coronelismo”, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.²⁷

Configura-se assim a dependência entre o prestígio dos coronéis e o do empréstimo que o poder público lhes outorga, pois sem essa liderança do coronel o governo não precisaria trata-lo com reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança daquele ficaria diminuída.

1.4. O Município nas Constituições brasileiras

No sistema brasileiro, o Município transitou do Brasil-Colônia para Brasil-Império e deste para o Brasil-República. No Brasil-Colônia o sistema legal era o das Ordenações do Reino, com o impacto das normas jurídicas das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, perdurando até a data da Independência do Brasil, em 1822.

Desde o Brasil Colônia é que se têm relatos do surgimento do Município, que veio como “*entidade de governo representativa da população*”²⁸. Em 1824, no período do Império, foram traçadas novas diretrizes para os Municípios, o que serviu de base para a primeira Carta Constitucional do Brasil Independente. Foi a primeira Constituição que atribuiu existência a instituição municipal, determinando em seu art. 167 que “*em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras às quaes compete o governo econômico e municipal das mesmas Cidades e Villas*”²⁹. Além disso, determinou que as Câmaras fossem eletivas, compostas por um número de vereadores determinados em Lei, sendo que o que obtivesse o maior número de votos seria o Presidente.

Mesmo com tais atribuições não houve a autonomia municipal, pois as funções da Câmara seriam definidas em Lei Regulamentar. Dessa forma, tratando-se da ordem pública dos Municípios, os mesmos ficavam em dependência com o Governo Central. Em 1828, criou-se uma lei que regulamentou as atribuições municipais, designando funções para as Câmaras meramente administrativas, trazendo a subordinação administrativa e política dos Municípios aos presidentes das Províncias, havendo, portanto, a falta de autonomia municipal por prevalecer o

²⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 43.

²⁸ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 20-21.

²⁹ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 25.

domínio do Poder Central. Tal lei “*teve como mérito o favorecimento do desenvolvimento do orçamento local (instaura-se aí o princípio da discriminação das rendas locais) e das posturas municipais*”³⁰.

Foram promulgadas duas reformas que repercutiram nos Municípios, uma com o Código de Processo Criminal, em 1832, e a outra com a edição do Ato Adicional, em 1834. Aquela aumentou a autoridade dos juízes de paz, enquanto esta criou as Assembleias Legislativas Provinciais que, por serem órgãos deliberativos locais, os Municípios se subordinavam a elas, no que diz respeito aos assuntos de exclusivo interesse da sua localidade. Com as Assembleias a Província passou a ter poderes para solucionar as questões locais, legislando sobre assuntos relacionados à política e à economia.

Porém, em 1840, houve a diminuição do regime da municipalidade para prevalecer o regime da uniformização da legislação entre os Municípios, ou seja, as legislações locais, que antes observavam as demandas de cada localidade, deveriam seguir a uniformidade legislativa. Verifica-se assim, a falta de autonomia municipal, tendo em vista a ausência de atos de administração local, pois para tudo a Câmara deveria, a depender da situação, obter aprovação do governo das Províncias, da Assembleia Provincial ou do Presidente, bem como pelo fato dos Municípios não possuírem meios financeiros para manter as suas necessidades locais, dependendo sempre do governo das Províncias.

Em 1889, com a proclamação da República, houve a declaração da soberania dos Estados-membros, transformando as Províncias em Estados Federados dotados de autonomia. Dessa forma, os Estados e os Municípios passaram a ser autônomos, sendo que aqueles participam da soberania da União, por comporem sua organização, e estes possuem autonomia local, por previsão constitucional. Estabeleceu-se que os Estados deveriam se organizar respeitando a autonomia municipal em tudo o que diz respeito ao seu peculiar interesse.

A Constituição provisória, em 1890, assegurou aos Municípios a “*autonomia em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse*” e a “*eletividade da administração local*”³¹. Porém, a Constituição de 1891 excluiu essa eletividade e assegurou apenas o princípio da autonomia,

³⁰ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 26.

³¹ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 29.

determinando que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”³². Mesmo com determinação da lei federal, a autonomia municipal ficou por muito tempo apenas nos papeis, pois o que imperava na prática era a vontade dos governos estaduais, de modo que “o hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos que mandavam nos distritos de sua influência como se o município fosse sua propriedade particular”³³.

Diante das dúvidas que prevaleciam quanto a essa autonomia, a Reforma Constitucional de 1926 traçou o princípio constitucional da autonomia municipal, determinando a obrigação dos Estados em respeitar tal determinação. Em 1930 instaurou-se o movimento mudancista, cujo objetivo era estabelecer uma centralização do poder. Neste período de Revolução, criaram-se os Conselhos Consultivos Municipais, que ficavam a critério do Interventor Federal, sendo que este possuía a permissão de “suprimir Municípios que não auferissem uma renda determinada”³⁴. A competência de tais Conselhos era o exame das contas municipais, opinando sobre a conveniência ou não dos empréstimos externos, que se subordinavam à autorização do Governo Federal.

A Carta de 1934 estabeleceu com mais clareza a atuação dos Estados na organização nos Municípios, assegurando a estes “a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, principalmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, a decretação de impostos e taxas, bem como arrecadação e aplicação das suas rendas e a organização dos serviços de sua competência, com o intuito de alcançar o progresso material dos Municípios³⁵. Mas esta experiência só perdurou até a Constituição de 1937, pois, com a concentração dos poderes no Executivo, em decorrência da imposição do novo regime político, ou seja, o de Estado Novo, houve a restrição à autonomia municipal, retornando para o que era vivenciado no período do Império, em que o Município dependia dos Conselhos Administrativos Estaduais e do Departamento de Assistência aos Municípios.

³² MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 27.

³³ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 22.

³⁴ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 30.

³⁵ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 31.

Apesar dessas regras do período ditatorial, com a redemocratização do Brasil foi promulgada a Constituição de 1946, que restaurou e ampliou os preceitos da autonomia municipal, já enunciados na Constituição de 1934, estabelecendo a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios, sendo proclamada “*a livre eleição do Prefeito, dos Vereadores, a Administração própria ao que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, e a aplicação de suas rendas, a organização dos serviços públicos locais.*”³⁶. Com a competência tributária dada ao Município as finanças municipais se fortaleceram. Além disso, houve a promoção da equidade na distribuição dos poderes entre a União, Estados e Municípios, em relação à repartição das rendas públicas e à descentralização administrativa, “*de modo a não comprometer a Federação nem ferir a autonomia estadual e municipal*”³⁷.

Com o Movimento de 31 de março de 1964, surgiram diversos Atos Institucionais, Atos Complementares e Emendas Constitucionais, sendo uma boa parte incorporada pela Constituição de 1967. Esta Carta “*estampou assim as idéias revolucionárias, restringindo o princípio da autonomia municipal*”. Tal legislação abrangia a autonomia financeira, criando-se o Código Tributário Nacional; estabeleceu a coincidência do mandato, pelo prazo de 4 anos, de Prefeito e Vereadores; decretou o recesso das Câmaras municipais e vedou a remuneração dos Vereadores; estabeleceu a nomeação dos Prefeitos das Capitais depois de aprovado pela Assembleia Legislativa; no período de eleição os Prefeitos não poderiam praticar atos administrativos pelo prazo de 90 dias antes e depois das mesmas; previu a criação das Regiões Metropolitanas; e quanto à arrecadação municipal e estadual, vinculou a sua aplicação aos recursos do Fundo de Participação, de maneira que também reduziu pela metade os recursos que o compunham³⁸.

A eleição é a forma pela qual o povo escolhe as autoridades governamentais que exercerão a sua representação, consubstanciando-se, por meio do mandato representativo, os princípios da representação e da autoridade. Com a evolução do processo político, incorporou-se também a ideia de novos instrumentos de coordenação e vontade popular, para aproximar mais os representantes do povo. Dessa forma, verifica-se que embora o cidadão esteja sujeito às

³⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 42.

³⁷ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 26.

³⁸ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 35.

normas e ações do poder exercido pelo Estado, essa participação popular é essencial para a gestão e controle do Poder Público. Assim, a Constituição do Brasil de 1967, assegurou a autonomia municipal em relação às eleições, bem como estabeleceu a administração própria no que diz respeito ao seu peculiar interesse.

A Emenda Constitucional n. 1 de 1969 inovou no aspecto utilizado de uniformidade na organização municipal, estabelecendo que “*a organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei*”³⁹. Nesse sentido, a organização municipal passou a ser estabelecida de acordo com as peculiaridades locais, fortalecendo o princípio da autonomia do Município, por ser integrado na Federação.

Com a Constituição de 1988 houve a ampliação da autonomia municipal em todos os aspectos, quais sejam, políticos, administrativos e financeiros. Transferiu-se ao Município a competência de elaborar a sua própria Lei Orgânica, “*extinguiu a nomeação de prefeitos para qualquer município, manteve a eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, §4º)*”⁴⁰. Além disso, estabeleceu a competência privativa dos Municípios em matéria de interesse local, bem como a comum entre a União, Estados e Distrito Federal. Nesse sentido:

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos [democracia representativa] ou diretamente [democracia participativa], nos termos desta Constituição”.⁴¹

O Decreto n.º1, de 1889, trouxe o ideal federativo ao Brasil, em que houve a instituição da Federação e da República, transformando as províncias do Império nos Estados da República, consubstanciado no modelo dualista norte-americano de Federação. Assim, o Estado Federal é a “*união de comunidades públicas dotadas de autonomia tanto constitucional como política, tem a competência dos entes jurídicos parciais que formam, decorrente de previsão constitucional*”⁴². O intuito da Constituição é repartir o poder entre os entes políticos, quais sejam, União, Estados-

³⁹ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 36.

⁴⁰ ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 31.

⁴¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 20.

⁴² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 48.

membros, Distrito Federal e Municípios, para não haver a concentração do poder em apenas uma pessoa jurídica de direito público. Portanto:

[...] a União é a entidade formada do conjunto das coletividades públicas, sendo uma pessoa jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos outros entes que compõem o Estado Federal, cabendo a ela exercer a soberania da Federação, ou seja, enquanto o Estado Federado como um todo é dotado de soberania, os entes parciais que o compõem só têm autonomia. Dessa forma, os Estados Membros, também pessoas jurídicas de direito público interno, são dotados de autonomia, o que equivale dizer que, dentro da competência determinada pela Constituição, têm capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.⁴³

O Estado é “*uma pessoa jurídica coletiva, sujeito de direitos e obrigações*”, sendo “*uma comunidade criada pela ordem jurídica nacional, como uma sociedade politicamente organizada*”⁴⁴. Possui um poder público próprio, exercido coativamente sobre todos que vivem em seu território. Este poder é concedido pelo povo soberano, sendo que os limites são estabelecidos na Constituição Federal.

Houve assim a passagem de um Estado Liberal para um Estado Social, sendo que naquele “*o Estado visava proteger o indivíduo em relação à autoridade*”, e neste a proposta era a efetivação das exigências “*decorrentes do progresso e da igualdade social*”⁴⁵. Mas atualmente a tendência é a do regime democrático, em que o governo provém do povo e busca o interesse geral, se baseando no princípio da soberania popular, por ser o povo a única fonte de poder, e no da participação, que pode ser direta ou indireta/representativa do povo, para prevalecer a sua vontade.

1.5. Autonomia municipal

No Brasil o problema nos Municípios era a falta de autonomia: tal preceito obteve uma breve passagem no começo da República, após retornou em 1934, mas com o Estado Novo foi interrompida. Apenas em 1946 é que a Constituinte pôs o problema do municipalismo entre suas cogitações. Embora houvesse falta de autonomia legal, os chefes municipais sempre gozaram de ampla autonomia extralegal.

⁴³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p.48.

⁴⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 16.

⁴⁵ CAPPELLETTI, Mauro apud FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 18.

Era com essa carta-branca dada aos chefes municipais que a sua opinião prevalecia em assuntos de competência dos Estados e até da União, sendo um cumprimento da sua prestação ao típico “coronelismo”, sendo uma inversão da autonomia local, pois no regime representativo deveria prevalecer a vontade da maioria do eleitorado, através da nomeação de seus mandatários nas urnas. Em relação aos legisladores estaduais, os mesmos votavam em leis sobre a organização municipal que sempre favoreciam a inversão do sistema representativo.

Antigamente, apenas nas localidades denominadas de vila é que havia a instalação das Câmaras Municipais, compostas por dois juízes ordinários ou de um juiz de fora, três vereadores, procurador, tesoureiro e escrivão. As suas atribuições se limitavam a todos os assuntos de ordem local, sem importar a sua natureza, seja administrativa, policial ou judiciária. Todos os atos com conteúdo normativo eram subordinados ao controle de legalidade e conveniência do ouvidor, o qual estava subordinado a outras autoridades na hierarquia administrativa colonial. Não havia a separação dos poderes entre executivo, legislativo e judiciário. Dessa forma:

[...] as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se, assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelecida nestas longínquas paragens.⁴⁶

Os juízes ordinários e os de fora possuíam as funções policiais, jurisdicionais e administrativas; abaixo destes encontravam-se os almotaceis, que julgavam as infrações de posturas do concelho e certas causas de direito real, e os juízes de vintena, cujo exercício era realizado nas aldeias afastadas das vilas; existiam ainda os alcaides pequenos e os quadrilheiros, que eram os policiais. Acima de todos os mencionados existiam os ouvidores e os ouvidores gerais, cuja competência era de juízes de recurso e proceder correições no território de sua respectiva jurisdição. No topo dessa pirâmide encontravam-se os donatários, capitães-gerais e o governador geral, que exerciam funções de natureza judiciária, sendo que “*o governador era o supremo representante do Rei, mas muita coisa escapava á sua jurisdição*”.⁴⁷

Esta atribuição perdurou até meados do século XVII, sendo verificada a fraqueza do poder público, pois o centro do poder da Colônia, seja poder econômico, social e político, girava

⁴⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 65.

⁴⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 186.

em torno do latifúndio monocultor e escravocrata. No final do século XVII e início do século XVIII, o Rei declarou que “*as câmaras eram subordinadas aos governadores, cujas ordens deviam cumprir, mesmo que tais ordens fossem ilegais, e contrárias à jurisdição das Câmaras*”⁴⁸, sendo este o meio encontrado pela Coroa para refrear a nobreza rural da Colônia.

As novas condições econômicas e sociais que estavam ocorrendo na Colônia e na Metrópole, com o incremento do comércio e o aumento das populações urbanas, permitiram a modificação do cenário, para o fortalecimento do poder público da Coroa. Tal modificação alcançou as Câmaras Municipais, sobretudo à margem das Ordenações ou contra elas, em que o interesse que prevalecia era em prol do Município, e não mais aos nobres das terras.

A forma encontrada pela Coroa para impor a sua autoridade era prestigiar e melhor aparelhar os seus agentes na Colônia, nomeando até mesmo autoridades locais com investidura eletiva. Além disso, a mudança da Corte para o Brasil, bem como a independência e a constitucionalização do país contribuíram para a redução progressiva do poder privado.

No decorrer do século XIX passou-se para a consolidação do poder do Estado, pois as forças políticas passaram a ser exercidas na nossa própria terra. Ao lado das ideias liberais da independência e da constitucionalização do país, ocorreram violentas reivindicações populares. Restabelecida a ordem interna, com a centralização política, o eixo político se estabelece na riqueza agrícola. Além disso, a Constituição de 1824 declarou a independência do poder Judiciário, garantindo a vitaliciedade dos juízes de direito, que só perderiam o cargo por sentença.

Com o diploma sobre as Câmaras de 1828, estabeleceu-se que por serem corporações meramente administrativas, não poderiam exercer qualquer jurisdição contenciosa. Constitui-se assim, uma redução na autonomia que possuíam, sendo uma forma de impedir que os Municípios se tornassem centros de atividade política mais intensa. Este controle era exercido pelos conselhos gerais, presidentes da província e pelo Governo Geral, sendo que podiam alterar e até mesmo revogar as posturas expedidas pela Câmara. Esta poderia deliberar de forma geral “*sobre*

⁴⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 69.

*os meios de promover e manter a tranquilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes, asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações”.*⁴⁹

Até 1831 havia milícias municipais cujo objetivo era manter a segurança pública e castigar os culpados por crimes de polícia. Após criou-se a Guarda Nacional, cuja missão era defender a Constituição, a liberdade, a independência e a integridade da Nação. Manifesta-se assim o propósito do poder público em utilizar para o seu proveito o poder privado, fazendo a sua institucionalização.

Criaram-se as Assembleias Provinciais, que por meio do ato adicional permitiu que cada província estabelecesse o regime municipal que lhe fosse mais conveniente, diante das peculiaridades locais, proporcionando maior autonomia para os Municípios. Essas leis provinciais criaram os prefeitos, cuja nomeação era feita pelos presidentes das províncias, sendo que entre as suas atribuições incluíam as policiais. Além disso, tal ato colocou em foco a discriminação entre as rendas gerais e as provinciais.

Essa autonomia preocupava os constituintes de 1890, sendo que as Constituições Estaduais foram reformadas para que se reduzisse o princípio da autonomia das comunas ao mínimo compatível com as exigências da Constituição Federal, discriminando as matérias e os limites da competência municipal. Nesse sentido:

Combatendo o que se chamava de “sede incoercível de federação a todo o transe”, sustentava Rui que a primeira necessidade para o êxito do sistema federativo estava “em assegurar a existência independente da União Federal”, pois “a Federação pressupõe a União e deve destinar-se a robustecê-la”. A tarefa imediata era assentar a União “sobre o granito indestrutível”; depois se trataria “de organizar a autonomia dos Estados, com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual”.⁵⁰

Durante a vigência da Constituição de 1891 não houve a uniformização da denominação do órgão deliberativo da Administração municipal, matéria de competência estadual, sendo que alguns Estados subtraíram ou tentaram subtrair certas áreas do seu território ao regime municipal. Quanto ao poder tributário dos Municípios o mesmo se derivava inteiramente do Estado, sendo exercido nos limites estabelecidos pela Constituição, bem como pelas leis

⁴⁹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 75.

⁵⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 144.

estaduais. As funções policiais foram deixadas a cargo dos Estados, que organizaram livremente o seu aparelhamento.

A questão sobre a autonomia municipal passou por várias discussões durante toda a história do Brasil, sendo que, com a Revolução de 1930, se estabeleceu o propósito de desmontar à máquina política corrompida e moralizar, como também dar eficiência, à Administração municipal. Institui-se assim um prefeito nomeado para cada Município, sendo assistido por um conselho consultivo, além de estabelecer um sistema de recursos que subia do prefeito para o interventor, e deste para o chefe do governo nacional.

O órgão estadual denominado de Departamento das Municipalidades exercia a tutela que a legislação lhe outorgava sobre a vida administrativa dos Municípios, promovendo a assistência e fiscalização dos mesmos. Este modelo gerou vários benefícios para a nova máquina política, pois ocasionou o aperfeiçoamento da Administração municipal, tornando-a mais econômica e produtiva. Dessa forma:

Na Constituinte da Segunda República predominaram, em relação ao problema municipal, três tendências principais. Em consequência, garantiu-se o princípio da eletividade da administração municipal, com exceções expressamente consagradas na Constituição; aumentou-se a receita dos municípios; finalmente, foi instituído certo controle sobre a administração municipal, com base na experiência dos departamentos de municipalidades do período de governo discricionário.⁵¹

A Constituinte de 1934 procurou ao mesmo tempo garantir a autonomia municipal, como também permitiu que os Estados, por meio dos Departamentos de Municipalidades, experimentassem a tutela administrativa e política sobre as comunas. Já a Constituinte de 1937 “*não só conservou os departamentos de municipalidades, como reduziu a receita municipal e suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos*”⁵². Criou-se ainda um Departamento Administrativo em cada Estado, com o intuito de prestar assistência aos governos estaduais e municipais, exercendo controle sobre eles.

Com a República surgiram a justiça federal, com organização e processo de competência legislativa da União, cuja atribuição era fixada pela Constituição, e a justiça local, organizada

⁵¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 88-89.

⁵² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 92.

pelos Estados, que legislavam sobre o respectivo processo, cabendo todos os poderes jurisdicionais remanescentes.

Na capital do país criou-se a Comissão de Estudo dos Negócios Estaduais, subordinada ao Ministro da Justiça, de nomeação do Presidente da República, sendo um órgão que opinava sobre a legalidade, oportunidade e conveniência das medidas legislativas e administrativas estaduais e municipais aprovadas pelo Chefe de Estado. Dessa forma, verifica-se que, durante este período do Estado Novo, houve uma completa anulação da autonomia municipal.

A autonomia municipal voltou a ser garantida pela Assembleia Constituinte de 1946, assegurando a eleição do prefeito e dos vereadores, bem como a administração própria no que concerne o seu peculiar interesse, este entendido como “*decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais*”⁵³. Permitiu-se ainda que os Estados criassem órgãos especiais cujo objetivo era a prestação de assistência técnica aos Municípios, sendo uma forma de fiscalização. Diante de tais alterações, as receitas municipais foram bastante acrescidas.

Verifica-se que a forma de aumentar a autonomia administrativa municipal seria o aumento da sua receita, mas o fortalecimento econômico não significa, necessariamente, que geraria a sua autonomia política. Tanto os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário federais, sempre favoreceram a concentração de poderes nos Estados à custa dos Municípios. Além disso, “*a importância do município em face do Estado não é proporcional à importância do Estado relativamente à União*”⁵⁴. As atribuições municipais dizem respeito às tarefas locais, bem como de seu peculiar interesse, mas essa característica acaba se confundindo com o interesse de todo um Estado, bem como de um país inteiro.

A busca na história pela eletividade dos prefeitos nos Municípios está intimamente ligada com a busca pela autonomia municipal, pois com a livre nomeação dos mesmos ocorria o fortalecimento político dos governadores e, conseqüentemente, dos Estados. Mas esta eletividade trazia consigo o ressurgimento do “coronelismo”, tendo em vista o voto de cabresto que prevalecia em tais eleições.

⁵³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 94.

⁵⁴ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 103.

Desde o início, a receita local dos Municípios era muito escassa, pois a Coroa tinha a prudência fiscal, deixando maiores possibilidades tributárias às Câmaras, e não era do interesse dos senhores das terras o enriquecimento do erário das comunas, pois para isso teriam que tributar a si mesmos. Além disso, com o núcleo urbano e os meios de comunicação daquele tempo, não se fazia necessário ter um grande orçamento municipal, mas o pouco que tinha era insuficiente para a realização das obras que incumbiam às Câmaras, sendo que desse valor coletado um terço pertencia a Coroa, sem qualquer despesa de arrecadação.

O interesse dos governos em aplicar maiores rendas nos centros urbanos não está ligado com a ação do poder público, mas sim o fato de que nesses locais é onde se concentra o comércio e a indústria, acarretando a drenagem de recursos do interior para os grandes pólos citadinos ⁵⁵. Com essa nova vertente, passou-se a preocupação com a ampliação industrial no mercado interno.

A organização municipal se estabelece na forma de transferência do exercício da soberania da União para autonomia ao Município, sendo que este surgiu antes dos Estados e a sua autonomia é em decorrência de um direito natural e da delegação de poderes. Dessa forma:

A União formada por Estados autônomos e os Estados são constituídos por Municípios autônomos. Assim, é o Estado, uma federação de Municípios, e União uma federação de Estados e o conjunto indissolúvel constitui a República, isto porque, federação lato sensu é a união de vários órgãos ou organizações similares. ⁵⁶

A autonomia do Município é constituída da “*faculdade de dispor sobre assuntos de seu interesse, através de suas próprias leis*” ⁵⁷, consolidando-se por meio do governo próprio e da autoadministração, realizando-se através da execução de atos normativos e administrativos. Além disso, rege-se por meio da Lei Orgânica elaborada e promulgada pela Câmara Municipal, devendo respeitar os preceitos estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do Estado.

Os Municípios também são considerados pessoas jurídicas de direito público interno, dotados de autonomia constitucional e política, que é a capacidade de legislar por meio de autoridades próprias sobre suas peculiares questões. Além disso, as municipalidades possuem

⁵⁵ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e Voto*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1978. p. 167 - 168.

⁵⁶ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 43.

⁵⁷ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 33.

autonomia política, financeira e administrativa, asseguradas pela Constituição Federal em si mesma, mas também limitados por seus princípios e pelas Constituições Estaduais. Diante de tais características, são dotados de capacidade de organização e ação, elaborando as suas próprias Leis Orgânicas.

Essa autonomia pode ser política, que diz respeito à capacidade de estruturação dos poderes Executivo e Legislativo, bem como o seu inter-relacionamento, sendo que essa organização será estabelecida pela Lei Orgânica, que deverá respeitar os limites estabelecidos constitucionalmente; administrativa, que é a capacidade de organizar e prestar diretamente ou por meio de concessão e permissão os serviços públicos de interesse local, sendo que a organização jurídica é na forma da Lei Orgânica própria; e financeira, a capacidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, tendo receita própria para realização de suas despesas necessárias, além de aplicar as suas rendas.

Além disso, os Municípios possuem a capacidade de se auto organizarem, por meio da elaboração da própria Lei Orgânica, que possui caráter geral, com abrangência *erga omnes* e cumprimento obrigatório; se auto governarem, tendo em vista a eletividade do Prefeito, Vice e Vereadores; se auto legislarem, pois elaboram Leis Municipais referentes às matérias de competência exclusiva e suplementar; e se auto administrarem, para manutenção e realização de serviços de interesse local.

Tendo em vista que a autonomia municipal é em decorrência de uma delegação estatal, ocorre a subordinação às restrições impostas pela Constituição Federal, existindo proibições de ordem política, social, econômica e financeira. Dessa forma, verifica-se que os Municípios “*não possuem autonomia constitucional plena, sendo regidos pela Lei Orgânica*”⁵⁸, de forma que esta possui substância constitucional. Assim, o Estado poderá, mas não deve, intervir no Município, por ser uma medida excepcional.

A definição de direito municipal diz respeito ao direito público referente ao Município, ou seja, “*é a incidência de normas de direito público e privado sobre atos e fatos ocorrentes no âmbito municipal*”⁵⁹, onde ocorre a incidência da legislação federal e estadual. Além disso,

⁵⁸ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 44.

⁵⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 2.

possui íntima ligação tanto com as áreas jurídicas como com outros ramos das ciências não jurídicas. O seu objeto é o próprio Município, que é entendido como “*pessoa jurídica de direito público interno, encarregada da Administração local*”⁶⁰.

Para uma parte da doutrina tal direito não é autônomo, pelo fato de não possuir homogeneidade em seus princípios gerais e extensão suficiente para um tratamento jurídico particular e expresso, mas para a outra corrente o direito municipal possui autonomia, tendo em vista que assim como diversas outras disciplinas, que eram capítulos de outras matérias, também se tornaram independentes.

A Administração Pública é uma das atividades exercida pelo Estado, que desenvolve funções jurídicas e atividades sociais, com o fim de promover e realizar os interesses coletivos. Seus atos são concretos, contínuos e executórios, assegurando por este meio a obtenção dos fins a que se destina. Tal conceito é o mesmo aplicado para a definição de Administração em âmbito municipal.

As funções estatais são desempenhadas pela Administração Direta, que são a União, Estados-membros e Município, ou pelas entidades públicas criadas por lei, quando o Estado transfere ou delega tais funções de ordem administrativa. Já a Administração Indireta são as atividades exercidas por sujeitos de direito em decorrência da descentralização, como as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo entidades dotadas de personalidade jurídica própria. Nesse sentido:

[...] já que “administrar” é “gerir serviços públicos”, *Administração direta municipal* é a gestão, pela própria máquina do Poder Executivo, (Prefeito + Secretários do Município, nas comunas de maior complexidade), dos serviços públicos locais e *Administração indireta municipal* é a *gestão de serviços locais* por entidades públicas (autarquias) ou privadas (“permissionárias”, “concessionárias”, “empresas públicas”, quando, por exceção, exercem serviços públicos e “sociedades de economia mista” quando, também, por exceção, desempenham serviços públicos).⁶¹

De acordo com José Cretella Júnior, os princípios que regem o direito administrativo municipal são: hierarquia municipal, auto-executoriedade dos atos administrativos, continuidade dos serviços públicos, presunção da verdade dos atos municipais, indisponibilidade dos

⁶⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 5.

⁶¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 20.

interesses públicos municipais, poder-dever, especialidade, tutela e autotutela administrativa, igualdade dos municípios e reestrutividade.

A Administração municipal é realizada pelo Chefe do Executivo Municipal, que é o prefeito, conjuntamente com os seus secretários e funcionalismo local. O alvo desta competência é a finalidade pública, atendendo o interesse do Município, bem como o bem-estar da sociedade local. Esta função está intimamente ligada ao princípio da legalidade, sendo que o administrador deve seguir e obedecer as normas pré-traçadas. Assim:

Percebe-se que a *legalidade* nada mais é do que a *relação* entre as *regras limitadoras* e as *atividades administrativas* que aquelas pretendem limitar, cumprindo indagar, num estudo mais profundo, quais são as regras limitadoras (fontes da legalidade) e que medidas limitam as ações administrativas (conteúdo da legalidade), enfim, de que modo os atos de Administração local podem infringir a legalidade (modalidades da legalidade).⁶²

Além disso, deverá seguir o princípio da indisponibilidade, não podendo agir segundo a sua vontade; o princípio da moralidade, devendo ser atendidas as regras da boa administração; o princípio do poder-dever, sendo que além do direito de agir possui também o dever de tomar as devidas providências em determinados casos previstos em lei; e o princípio da finalidade, no qual o administrador está vinculado ao interesse público.

As normas jurídicas, quanto a sua extensão, são agrupadas em federais, estaduais e municipais, e quanto a sua intensidade são classificadas em superiores e inferiores, sendo que a Constituição Federal está acima de todas elas. Esta estabelece a distribuição das competências, de forma que, cabe o mínimo de atribuição aos Municípios, mas, mesmo assim, foi o meio que deu força para as Leis Municipais.

As leis promulgadas pelo Município se referem ao interesse local, acarretando um conjunto normativo com as leis federais e estaduais, podendo acarretar problemas na hierarquia entre elas. Mesmo com essa autonomia reconhecida, as leis constitucionais federais prevalecem sobre todos os outros dispositivos, por serem de maior intensidade. Além disso, os Estados-membros podem intervir no Município quando se trata de matéria financeira. Dessa forma “*o Município é autônomo, não soberano; goza de autonomia, mas não dispõe de soberania. Nessas*

⁶² CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 28.

condições, há possibilidades de ocorrer intervenção no Município por parte do Estado-membro em casos expressos declarados na Lei Maior”⁶³.

Os serviços públicos municipais são as atividades exercidas direta ou indiretamente pela Administração local, que seguirá prerrogativas e sujeições estabelecidas na lei, em virtude de um peculiar interesse do Município. A Administração possui a capacidade de impor, de forma vantajosa, sua vontade em nome do interesse público (relação vertical), enquanto na relação de particulares prevalece a igualdade jurídica (relação horizontal).

⁶³ CRETILLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981. p. 90.

2. DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ A LEI COMPLEMENTAR 140/2011: O EMPODERAMENTO LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL

2.1. CF/88 como o ápice da autonomia do Município

A Constituição Federal é a norma suprema, em que se busca o fundamento de validade de todas demais normas do ordenamento jurídico. Dessa forma, a norma inferior deve ser criada em consonância com a norma superior, sob pena de não possuir validade em face da ordem normativa, devendo haver a harmonia do sistema jurídico. Portanto, se houver “*o conflito entre duas normas do mesmo nível, resolve-se pela aplicação da mais nova, porém, quando entre normas de níveis diferentes, deve prevalecer a de maior valor ou importância*”⁶⁴.

O Brasil vive em um regime federativo, havendo uma pluralidade de ordens jurídicas, mas com uma ordem comum, que é a federal. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a repartição das competências entre a União, os Estados e os Municípios, acarretando a descentralização política e, em decorrência, a legitimação do princípio da autonomia municipal. Tal regra foi estabelecida pelo fato de que alguns serviços seriam mais bem desempenhados se ficassem a cargo dos Municípios, pelo fato de estarem mais próximos dos cidadãos e conviverem com os interesses locais.

Houve também o fortalecimento da democracia, sendo dirigida para a crescente humanização do próprio homem, tendo como valores a liberdade, igualdade e fraternidade. Este instituto baseou-se na tripartição dos poderes proposta por Montesquieu, quais sejam, o Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo seguido mais tarde pelo sistema brasileiro. Nesse sentido:

O esquema da autonomia dos núcleos regionais e das comunas vem sendo mantido, até hoje, em nossas Cartas Constitucionais sem prejuízo das competências privativas peculiares do núcleo central que, inclusive, deve se reservar ao direito de ditar os princípios gerais normativos, como guardião da unidade nacional.⁶⁵

Por fim, concluir-se-á afirmando que a Constituição é a expressão de valores de um povo, e que as normas ali insertas não se realizam pela sua simples positivação. Fazer nascer as mudanças necessárias é papel do cidadão que, uma vez consciente dos seus direitos e deveres se torne participativo da composição e da gestão da coisa pública,

⁶⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 289.

⁶⁵ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 41.

sendo imprescindível a observância da democracia como elemento-base do sistema constitucional.⁶⁶

Diante este instituto, incumbe à Câmara Municipal a atribuição de atentar para o bem estar e os anseios reivindicatórios das populações locais, por serem fatos que contribuem para o progresso do Município e, conseqüentemente, para o bem estar do Estado e progresso nacional. Além disso, deve conhecer a competência legislativa municipal, bem como as limitações impostas em decorrência das políticas nacionais.

A Constituição Federal estabelece a separação das competências entre os entes em privativa, concorrente, comum e supletiva, sendo o meio encontrado para “*o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional*”⁶⁷. Embora exista uma hierarquia, os Municípios, desde que não haja vedação pela Constituição Federal, podem legislar sobre tudo o que diz respeito ao seu interesse local, respeitando as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado. Nesse sentido:

É competente o Município, por possuir capacidade funcional, que lhe é atribuída como ente federativo, para a manifestação de sua *vontade* e execução de seus *objetivos* atendidas as *formalidades legais* e o *fim* necessariamente *público* de seus atos administrativos, em seus aspectos deliberativo e executivo.

A manifestação da vontade da Administração tem sempre um *motivo vinculante*, de ordem pública e terá por *finalidade* o bem comum, como elemento *vinculado*.⁶⁸

O objetivo do Município é gerir os interesses locais e desenvolver a sua área territorial, com a finalidade de promover o bem estar de todos os seus cidadãos e a justiça social. Tais aspectos estão ligados com o interesse local, que é de competência privativa do Município, sendo que é de sua alçada “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”⁶⁹, regra prevista no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Dessa forma:

A Constituição, em seu art. 21, XX, delega à União, privativamente, a competência para legislar sobre a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitacional, saneamento básico e transportes urbanos, mas defere, concorrentemente aos Estados-membros, no art. 24, I, o poder de igualmente legislar sobre direito urbanístico.

Ao Município cabe, entretanto, competência supletiva para legislar sobre matéria urbanística definindo estruturas administrativas, obedecida a legislação federal, que se

⁶⁶ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 45.

⁶⁷ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 90.

⁶⁸ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 92.

⁶⁹ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 49.

limitará a estabelecer normas gerais (art. 24, §1º, da Constituição Federal), enquanto ao Estado é reservada a competência plena (art. 24, §3º).

O Município deverá, ainda, observar que é a União o ente federativo competente para a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenamento do território (art. 21, IX, Da Carta Federal).⁷⁰

O Município possui também a competência comum com a União e o Estado, para “*zelar pela guarda das Constituições Federal e Estadual, das leis e das instituições democráticas e conservação do patrimônio público (art. 23, I, da CF)*”⁷¹. No caso da competência concorrente, pode haver o exercício com a mesma capacidade funcional por todos os entes políticos. Já a competência supletiva é aquela em que amplia ao Município o poder de elaborar leis atendendo ao interesse local, quando a matéria não está compreendida na sua competência privativa.

Além disso, para o exercício de algumas atividades administrativas, o Município necessita da cooperação da União e do Estado, como nos casos da “*educação, da saúde pública, da implantação de complexos industriais, da regulamentação e da fiscalização da caça e da pesca, entre outros*”⁷². No caso do estímulo à educação, cultura, proteção do patrimônio cultural e histórico e proteção do meio ambiente, a competência é exercida concorrentemente com a União e os Estados. Os Municípios devem ainda atender à elaboração de normas e à fiscalização das atividades econômicas, por meio de incentivos e planejamento, bem como devem buscar o equilíbrio entre as classes, através de planos e programas.

A divisão dos poderes é imposta pelo regime democrático, estabelecendo o Legislativo, Executivo e Judiciário. No caso dos Municípios, a divisão dos poderes é em Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si, sendo que o Judiciário é exercido pela União e pelos Estados nos limites jurisdicionais municipais. Quanto ao poder Legislativo municipal, o mesmo é desenvolvido pela Câmara Municipal, que estabelece normas gerais e especiais, cuja deliberação é sobre todos os aspectos da vida administrativa. Em relação ao poder Executivo, o mesmo se presta ao exercício da função administrativa e executória das deliberações da Câmara.

As funções do poder Legislativo são as atribuições legislativas, meramente deliberativas, de fiscalização, de julgamento e organizacionais⁷³. Além disso, este poder exerce o controle

⁷⁰ BRAZ, Petrónio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 50.

⁷¹ BRAZ, Petrónio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 91.

⁷² BRAZ, Petrónio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 51.

⁷³ SILVA, José Afonso de. apud BRAZ, Petrónio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 400.

externo, cujo objetivo é “a verificação da probidade da Administração, a guarda e legal emprego das verbas públicas e o cumprimento do efetivo do Orçamento”⁷⁴. Já o controle interno da fiscalização orçamentária e patrimonial é exercido pelo poder Executivo, respeitando as atribuições da Câmara Municipal.

Em qualquer dos poderes a atividade administrativa deverá ser exercida respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Administração é o instrumento pelo qual se exerce o Governo, sendo que este é “o conjunto de Poderes do Estado” e aquela “constitui-se do conjunto de órgãos e funções de atuação do Governo”⁷⁵. O desempenho das atividades da Administração visa o interesse público, sendo dotada de alguns poderes para garantir o desempenho de suas atribuições.

O detentor do poder público é o povo, que delega funções tanto para a Câmara Municipal como para o prefeito, o qual recebe auxílio dos secretários, limitando a atuação deste, que se subordina ao cumprimento das leis e resoluções emanadas da Câmara. A representação do Município é desempenhada pelo prefeito, sendo que “é o Município uma pessoa administrativa de natureza política, destinada ao atendimento dos interesses da Administração Pública”⁷⁶. Por ser considerado pessoa jurídica de direito público interno, possui a capacidade de ser parte ativa ou passiva em qualquer lide judicial ou extrajudicial. Dessa forma “o Estado brasileiro (União) é, sob o ponto de vista do direito internacional, pessoa jurídica de direito público externo. Visto introspectivamente, a União, Estados-membros e os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno”⁷⁷.

Ao prefeito compete o exercício das funções que comandam a máquina administrativa municipal, incumbindo-lhe o planejamento, coordenação e controle da administração no Município, bem como as que versem sobre a execução de leis e demais atos municipais. No desempenho dessa competência, pode haver a delegação aos auxiliares diretos, para o exercício parcial dessas funções.

⁷⁴ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 419.

⁷⁵ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 145.

⁷⁶ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 57.

⁷⁷ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 59.

Os Municípios podem se dividir em Distritos, de maneira que não foi reconhecida a estes, pelo Congresso Nacional, a personalidade jurídica, servindo de sede para o juizado de paz que a lei estadual regulamenta. Dessa forma, a criação do Distrito é ato do poder municipal, mas este deverá respeitar a legislação estadual, sendo que a instalação do juizado de paz só pode ser realizada por ato estatal. A criação, organização e supressão de Distritos é uma competência atribuída aos Municípios pela Constituição Federal.

Na divisão administrativa dos Municípios, destaca-se ainda a separação legal entre perímetro urbano e rural. O perímetro urbano é aquele que compreende os terrenos “*onde haja arruamento com edificações, que tenham pelo menos vinte casas agrupadas, exceto se situadas em propriedade particular*”⁷⁸, enquanto o perímetro rural compreende os terrenos situados fora do denominado perímetro urbano.

Para que a repartição de competências esteja em harmonia, a Constituição Federal estabelece normas rígidas, cuja determinação não pode ser alterada pelos entes políticos. Deve haver a coordenação entre as coletividades públicas federadas, com o objetivo de formar a vontade da ordem nacional e de suas decisões político-administrativas. O federalismo está em constante desenvolvimento, e assim, considera-se que a Federação é uma forma por excelência de Estado Democrático, repousando no “*princípio da autonomia dos entes públicos internos que a compõem, e o princípio da Participação dos entes parciais na formação da vontade política nacional*”⁷⁹.

Portanto, cabe à União estabelecer a ordem geral, com incidência nacional respeitando as competências estabelecidas na Constituição Federal, com a instituição de normas gerais que servirão de base e serão diretivas para as outras esferas do governo; aos Estados-membros cabe a ordem regional e aos Municípios a ordem local, sendo normas aplicáveis às suas realidades. A Constituição enumera as competências expressas da União deixando as remanescentes para os Estados-membros, e as de interesse local para os Municípios, bem como estabelece a competência comum, concorrente entre todos os entes e a suplementar. Nesse sentido:

[...] em consequência da repartição constitucional de competências e da autonomia dos entes federativos, não há prevalência da lei federal ou estadual sobre a municipal, isto é,

⁷⁸ BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003. p. 65.

⁷⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 79.

“só há hierarquia entre as leis, quando, por inexistir exclusividade de administração, as três entidades – União, Estado membro e Município – regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual e esta à federal.” Qualquer intromissão na esfera de competência do outro caracteriza uma inconstitucionalidade.⁸⁰ No âmbito da competência concorrente prevalecerá a da União sobre a dos Estados Membros e Distrito Federal, assim como no caso da competência suplementar dos Municípios a legislação federal e a estadual prevalecerão sobre a municipal.⁸¹

A função legislativa é para a elaboração de leis, que são normas de conduta – abstratas, gerais e obrigatórias – sendo que nos Municípios tal competência será exercida pela Câmara dos Vereadores com participação do Chefe do Executivo, limitando-se em legislar sobre matérias de sua competência. Essas Leis Municipais podem ser de iniciativa tanto da Câmara e do Prefeito, quanto popular.

Antigamente eram os Estados membros que elaboravam uma Lei Orgânica para todos os seus Municípios, mas atualmente esta passou a ser a principal competência legislativa municipal, havendo a possibilidade de adequação da sua organização com as suas necessidades. É por meio desta Lei que se indica as matérias de competência privativa do Município, que são as de interesse local, entendida como aquilo que é preponderante em cada caso, e não exclusivo, bem como estabelece o processo legislativo das leis em geral e da sua lei orçamentária, observando sempre os limites estabelecidos na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais. Além disso:

O Município não pode dispor sobre o conteúdo de matérias de competência do Estado ou da União, mas pode e deve reger “aspectos externos” a elas, para disciplinar seu desempenho de forma compatível com a vida local, ou seja, a concretização de tais matérias projetará efeitos no meio onde se realiza, daí a necessidade de disciplinar esses efeitos de forma a não perturbar a vida comunitária local, sem invadir conteúdo da própria atividade.⁸²

A promulgação da Lei Orgânica é realizada pela Câmara Municipal, sem qualquer sanção do Executivo, sendo que só poderá ser alterada pelo mesmo processo rígido previsto para a sua criação. Pelo fato do Município não possuir competência jurisdicional, os órgãos do Poder Judiciário dos Estados Membros a que pertencem serão os legitimados para declararem inválidas as legislações ordinárias posteriores que contrariarem esta lei. Nesse sentido:

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes apud FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 88.

⁸¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 62.

⁸² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 115.

[...] Em que consiste a Lei Orgânica do Município? Ela nada mais é do que a Constituição Municipal, que organizará a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum, disposta no art. 23 e sua competência suplementar, disposta no art. 30, inciso II, da Constituição Federal.⁸³

Tendo em vista a falta de competência jurisdicional, bem como não haver previsão constitucional da participação do Município junto aos órgãos do Poder Legislativo da União, que são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, verifica-se que não possuem representação como integrante da Federação brasileira.

Quanto ao Poder Executivo a sua função é administrativa, sendo realizada pelo Prefeito, que é o Chefe do Executivo, observando-se que as suas atribuições estão elencadas na Lei Orgânica do Município e se sujeitam ao controle da Câmara dos Vereadores. Os princípios que norteiam essa função é o da legalidade e da discricionariedade administrativa.

Dessa forma, a Constituição de 1988 trouxe muitos avanços para a questão municipal, de maneira que o problema vivenciado pelos Municípios não é em relação ao que está previsto constitucionalmente, mas é em decorrência “*da má aplicação e do desvirtuamento na aplicação do texto constitucional*”⁸⁴. Isso ocorre pelo fato de que muitas vezes o direito municipal é “*constituído com base em formulações abstratas editadas nos órgãos legislativos, sem se levar em consideração o contexto que ele visa atingir*”⁸⁵, ou seja, por vezes o ato é editado de forma dissociada do aspecto sociológico da comunidade, ficando em desacordo com a realidade e, conseqüentemente, não obtém o resultado esperado.

A autonomia municipal é, de certa forma, limitada pelo texto constitucional, pois ao mesmo tempo em que é estabelecida a competência privativa dos Municípios, estabelecem-se outras em concorrência com a União e os Estados, a depender do seu peculiar interesse. Quanto a esse interesse local, não quer dizer que seja exclusivo, mas sim predominante, pois “*não há interesse local que não repercuta no âmbito regional, ou mesmo, no âmbito nacional*”⁸⁶. Assim, em determinados assuntos a norma municipal dependerá das leis federais e estaduais, pois deverá

⁸³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 109.

⁸⁴ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 144.

⁸⁵ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 144.

⁸⁶ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 145.

respeitar as normas gerais estabelecidas pela União, bem como as suplementares dos Estados e do Distrito Federal.

Verifica-se ainda, que alguns problemas permeiam os Municípios, como a inexistência de prioridades e planejamento e o fato de alguns deles sobreviverem do Fundo de Participação Municipal - FPM “*deixando de lado a função primordial da circulação de mercadoria e do movimento econômico necessários aos municípios*”⁸⁷. Isso ocorre pela forma como se constituíam os Municípios, pois por meio de uma lei complementar se estabelecia apenas os elementos de ordem física, acreditando-se que assim haveria uma convivência estável com a condição socioeconômica, mas diante da presunção desta, diversos Municípios se emanciparam, sendo que a dependência a esse fundo foi a alternativa encontrada para se manterem.

Por fim, acrescenta-se que em 21 de janeiro de 1974 surgiu do Instituto Brasileiro de Direito Municipal – IBDM, uma entidade nacional com o intuito de tornar definitiva a autonomia das comunas em todo o território brasileiro. Esse Instituto busca “*ilidir as castrações e o excessivo controle do poder central sobre as administrações municipais*”, bem como procura “*fortalecer as suas capacidades econômico-financeiras*”⁸⁸. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 contribuiu para a luta desta Instituição, pois foi por meio dela que a autonomia municipal se apresenta em seu ápice.

2.2. Evolução legislativa em matéria ambiental

A importância do meio ambiente só foi reconhecida no final da década de 1960, sendo que a sua proteção jurídica passou a ser necessária diante da degradação ambiental reconhecida na época, devido à política de desenvolvimento desenfreado e predatório. Com essa tutela surge o Direito Ambiental, como disciplina autônoma, mas interligada com diversas outras matérias. No período colonial e imperial a legislação brasileira, em grande parte, era oriunda das regras de Portugal. Nesse período havia previsão legislativa em matéria ambiental, porém era voltada para interesses econômicos e não para a preservação do meio ambiente.

⁸⁷ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 148.

⁸⁸ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 206.

No Brasil Colônia a legislação era voltada para a preservação das árvores frutíferas, pelo fato da escassez de alimentos enfrentada por Portugal, e da madeira, tendo em vista o seu grande poder econômico. Expediu-se as Ordenações Filipinas, com a previsão de normas para a proteção ambiental, sistematizando as Ordenações Manuelinas e Afonsinas, sendo o modelo que o Brasil seguiu diante a evolução da preocupação com a conservação das riquezas naturais.

No século XVII, instituiu-se uma legislação extravagante a essas Ordenações, com o intuito de regular novas atividades, mas por serem confusas se tornaram inoperantes. Em 1605, foi baixado o Regulamento do Pau Brasil, cujo objetivo era impedir a exploração desenfreada de madeira no país. Essa mesma preocupação, se consolidou com Holandeses ao ocuparem a região Nordeste do Brasil. Portanto:

Foi no século XVIII, com José Bonifácio, que começou um movimento nacional de valorização de nossa natureza, cujo marco inicial foi a publicação de Memórias sobre a pesca da baleia e a extração de seu azeite, no ano de 1790, pela Academia de Ciências em Lisboa. A preocupação de Bonifácio era com uma atividade realizada e que prejudicava economicamente o país. Em seus escritos posteriores, ele passou a demonstrar preocupação com a utilização sem limites dos recursos naturais, temendo que o Brasil pudesse ter a mesma sorte dos países situados no Mediterrâneo oriental.⁸⁹

Destaca-se ainda, que nesse período teve destaque a carta régia referente à legislação florestal, expedida em 08 de maio de 1773, bem como as normas de proteção ambiental estabelecidas pelos holandeses no nordeste do país. Em março de 1796 foi criada a carta régia que previa a instituição de um cargo de juiz para proteger as matas e em junho de 1808, no Rio de Janeiro, houve a criação do Jardim Botânico. Porém, os anos que antecederam a proclamação da Independência, foram marcados pela grande degradação das matas.

Já no Brasil Império não houve muitas alterações na legislação ambiental, prevalecendo as Ordenações Filipinas com pequenas mudanças e algumas outras previsões no Código Penal. Com a Proclamação da República, no século XIX, o Brasil passou para o sistema federalista, com representação popular e tripartição dos poderes.

A partir de meados do século XIX passou a se desenvolver o estudo sobre as relações entre seres vivos e o ambiente. Surgiu o termo “ecologia” e que posteriormente, na década de

⁸⁹ PÁDUA, José Augusto apud ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 14.

1960, converteu-se em um movimento político, com os denominados “movimentos verdes”⁹⁰. Esse pensamento ecológico vem se consolidando a partir da metade do século XX, se baseando “na crença de que a natureza é um todo inter-relacionado, que abrange todos os seres vivos (humanos ou não), bem como o mundo inanimado”⁹¹.

A Constituição de 1891, produzida pela Assembleia Constituinte de 1890, instituiu um novo perfil constitucional e em matéria ambiental previu apenas a “*competência para legislar sobre minas e terras*”⁹². As Áreas de Preservação Permanente – APP foram previstas no Decreto Federal n.º 4.412, de 28 de dezembro de 1921, mas com nomenclatura de florestas protetoras, sendo de domínio da União. Os Estados, os Municípios e os particulares poderiam requerer que as suas florestas fossem incluídas nesse regime especial, podendo haver o aproveitamento econômico, porém a União tinha o direito de resgatá-la. Tal Decreto previa que a finalidade dessas florestas seria:

[...] (i) beneficiar a higiene e a saúde pública; (ii) garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação; (iii) equilibrar o regime das águas correntes que se destinam não só às irrigações das terras agrícolas como também às que servem de vias de transporte e se prestam ao aproveitamento de energia; (iv) evitar os efeitos danosos dos agentes atmosféricos; impedir a destruição produzida pelos ventos; obstar a deslocação das areais movediças como também os esbarrocamentos, as erosões violentas, quer pelos rios, quer pelo mar; (v) auxiliar a defesa das fronteiras. [...] ⁹³

Em relação à proteção das margens dos rios se estabelecida à servidão, conhecidos como terrenos reservados, que eram “*faixas de terras particulares, marginais dos rios, lagos e canais públicos, na largura de quinze metros, onerados com a servidão de trânsito*”⁹⁴, conforme o art. 39 da Lei Imperial 1.507, de 1867, restaurado pelo Decreto Federal n.º 24.643/34, o conhecido Código das Águas. Além disso, o Decreto n.º 4.105, cuja mesma previsão estava presente no antigo Código das Águas, anterior à atual Lei de Águas, dispôs que:

[...] os terrenos reservados para servidão pública incluiriam todos os terrenos situados às margens dos rios navegáveis e dos que se fazem os navegáveis, como todos os que, banhados pelas águas dos ditos rios, fora do alcance das marés, vão até a distância de

⁹⁰ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 33.

⁹¹ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 34.

⁹² MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 25.

⁹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 167.

⁹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 168.

sete braças craveiras (15,4 metros) para a parte da terra, contadas desde o ponto médio das enchentes ordinárias. [...] ⁹⁵

Todos os dispositivos mencionados estavam de acordo com a Constituição de 1891, sendo que com o advento do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório, estabeleceu-se que continuariam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, bem como todas as leis e decretos federais, as posturas e deliberações municipais.

No período em que estava ocorrendo o desenvolvimento do país o Poder Público se encontrava impedido de legislar sobre o meio ambiente, pois esta formulação era vista como uma limitação da propriedade. Mas com o tempo o próprio direito privado sentiu a necessidade de formular normas que se destinavam à proteção do próprio direito de propriedade, e nesse regramento a proteção do meio ambiente era tratada de forma indireta.

Só em 23 de janeiro de 1934, com o Decreto n.º 23.793, no governo de Getúlio Vargas, é que o ordenamento brasileiro aprovou o primeiro Código Florestal. Essa edição foi realizada pelo fato da preocupação decorrente da política do café-com-leite, período em que os produtores estavam ampliando o plantio do café e a criação de gado, ocorrendo grandes desmatamentos e exploração dos recursos naturais de maneira desenfreada. Além disso, os ambientalistas estavam pressionando o Poder Público, pois almejavam a proteção ambiental com uma responsabilidade do Estado, incorporando a preocupação internacional da preservação do meio ambiente:

[...] o primeiro Código Florestal estipulou a manutenção mínima de 25% da área dos imóveis rurais com cobertura de mata original (art. 23); tipificou condutas como crimes florestais (arts. 70 e seguintes); e classificou as florestas em remanescentes, de rendimento, modelo e protetoras (art. 3º) - estas últimas teriam a função de assegurar o curso saudável de rios e lagos, bem como proteger as áreas de maior risco de erosão, formulação que deu origem às áreas de preservação permanente. ⁹⁶

Houve a ampliação das hipóteses de florestas protetoras, bem como não as transformou em áreas públicas. Além disso, o proprietário que achasse conveniente requerer a União o regime especial dessas áreas, precisaria apenas de uma representação da repartição competente ou do conselho federal. Porém, se houvesse o provimento, era cabível uma “indenização das perdas e

⁹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 168.

⁹⁶ MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 13.

danos comprovados, decorrentes do regime especial a que ficar subordinado” ⁹⁷. O efeito imediato dessa concessão era a sujeição da floresta às regras do Código, para se evitar o prejuízo e a degradação da área.

O mencionado Código foi editado antes de proclamada a Constituição de 1934, ditado durante uma “ordem revolucionária” enquanto ainda estava vigente a Constituição de 1891. Diante disso, tal Código dispôs apenas de um intervencionismo moderado sobre a propriedade privada, ao prever em seu art. 1º que “*as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem*” ⁹⁸.

Posteriormente, houve a aprovação do Código das Águas, por meio do Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, estabelecendo vários aspectos da água, com tratamento público, comum e particular, criando métodos e critérios para a sua utilização, bem como a vedação de condutas que possam acarretar a sua contaminação e as consequências legais para quem desrespeitasse essa determinação. Este Código permanece vigente até a atualidade no ordenamento jurídico brasileiro, com a edição da Lei n.º 9.433/97, a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e fundou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

A Constituição de 1934, produzida em um momento revolucionário, determinou “*a competência da União e do Estados para proteger as belezas naturais, os monumentos de valor histórico e as obras de arte*”, bem como a competência legislativa da União referente aos “*bens de domínio federal, riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca*” ⁹⁹.

No período do Estado Novo, com a Constituição de 1937, estabeleceu a competência privativa para legislar sobre “*bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração*” ¹⁰⁰, bem como ampliou a competência da

⁹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 170.

⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 169;

⁹⁹ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 25.

¹⁰⁰ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 25.

União, Estados e Municípios para “*proteção de monumentos históricos, artísticos, naturais e paisagens*”¹⁰¹.

Com o fim do Estado Novo e, conseqüentemente, a volta da normalidade na democracia, a Constituição de 1946 estabeleceu a competência da União para legislar sobre “*riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca*”¹⁰², bem como a competência concorrente entre os entes políticos em relação à matéria de tombamento. Além disso, se houvesse inércia da União para legislar sobre a matéria florestal, autorizava-se que os Estados-membros redigissem normas gerais sobre tal matéria, sendo uma competência legislativa concorrente suplementar supletiva. Mas se houvesse regulação pela lei federal, as leis estaduais deveriam ser direcionadas para a melhor interpretação e aplicação dessas leis genéricas, sendo uma competência legislativa concorrente suplementar complementar. As cartas constitucionais posteriores, como a de 1967 e 1969, não previam essa competência suplementar, definindo que a competência legislativa sobre matéria florestal seria exclusiva da União.

Em 1964 houve a ruptura com a democracia e instaurou-se um regime autoritário até 1985. A Constituição de 1967 previu a competência da União para legislar sobre “*jazidas, minas, outros recursos minerais, metalurgia, floresta, caça e pesca, água, energia elétrica e telecomunicações*”¹⁰³, mas a Emenda 01, de 14 de outubro de 1969, trouxe alterações significativas para aquela Carta, mas em matéria ambiental manteve a previsão da competência legislativa.

Após a Segunda Guerra Mundial, o meio ambiente passou a ter uma efetiva relevância no cenário internacional, pois diante de tanta destruição acarretada nesse período, tanto material quanto moral, surgiu a preocupação universal sobre a utilização saudável e sustentável do planeta. Assim, a primeira codificação realizada após esse período foi a Lei n.º 4.771 de 15 de setembro de 1965, a qual revogou o Decreto n.º 23.793 de 1934.

Com o novo Código houve um aperfeiçoamento da proteção do meio ambiente, extinguindo tipologias e substituindo outras, como parque nacional, floresta nacional, Áreas de Preservação Permanente - APP e Reserva Legal - RL, estabelecendo normas direcionadas à

¹⁰¹ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 26.

¹⁰² MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 26.

¹⁰³ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 26.

finalidade ecológica diante da característica natural de cada uma delas. A finalidade precípua era garantir a preservação para assegurar a estabilidade ecológica:

[...] o Código Florestal de 1965 tinha como propósito maior proteger outros elementos que não apenas as árvores e as florestas: estas eram apenas um meio para atingir outros fins. Uma leitura interpretativa, e que busque verificar a finalidade das normas contidas no Código Florestal vigente, revela que em sua essência fundamental, o mencionado diploma legal, à época de sua proposição, tinha como objetivos principais proteger: os solos (contra a erosão): Art. 2º, incisos d, e, f, g; Art. 3º; e Art. 10; as águas, os cursos d'água e os reservatórios d'água, naturais ou artificiais (contra o assoreamento com sedimentos e detritos resultantes da ação dos processos erosivos dos solos); Art. 2º, incisos a, b, c; a continuidade de suprimento e a estabilidade dos mercados de lenhas e madeiras (contra a falta de matéria-prima lenhosa): Arts. 16, 19, 20, 21 e 44.¹⁰⁴

Este regramento entrou em vigência com a Constituição de 1946, em que havia a competência da União para legislar sobre a matéria, revelando uma "*preocupação com os valores econômicos das riquezas do subsolo, das águas e das florestas, ao lado da mineração, metalurgia, energia elétrica, caça e pesca.*"¹⁰⁵ Além disso, houve a previsão da figura da área de preservação permanente, como um mecanismo dos mais importantes para a contenção da degradação ambiental.

Para compensar algumas questões legislativas trazidas nesse Código Florestal, houve regulamentação pelas resoluções 302 e 303 do CONAMA, com a finalidade de estipular parâmetros, definições e limites para essas áreas, bem como a prescrição de metragens correspondentes a faixa de vegetação. Com esta indicação de superfícies a serem tuteladas de forma especial, o Conselho foi severamente criticado, pois é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, mas estava indo além de suas competências ao restringir o direito de propriedade.

Essas Áreas de Preservação Permanente – APP's, em regra, não podiam ser suprimidas, exploradas ou utilizadas, mas em casos excepcionais poderia haver a sua supressão mediante prévia autorização do Poder Executivo Federal ou no caso de sua necessidade para atender à utilidade pública ou interesse social. Neste aspecto, haverá a realização de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como forma de autorização indispensável no processo administrativo para

¹⁰⁴ Ahrens apud MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 15-16.

¹⁰⁵ MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 61.

que não haja a descaracterização desse instituto de preservação. Na área urbana era dada ao Município a competência para instituir os limites das Áreas de Preservação Permanente – APP's, de maneira que havia permissão de que esse limite fosse ajustado de acordo com as peculiaridades ambientais da localidade.

Em 16 de junho de 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, sendo a primeira a tratar o meio ambiente como objeto de discussões internacionais. Instituíram-se conceitos e princípios para formulação das políticas públicas, tendo em vista que a crise ecológica também tinha origem econômica. Originou-se assim o termo ecodesenvolvimento, cujo objetivo é harmonizar ecologia e economia por meio da compatibilização “*do crescimento econômico com a utilização racional dos recursos naturais*”¹⁰⁶. Nesse sentido:

O ecodesenvolvimento é expressão de uma nova ética que concebe o desenvolvimento econômico voltado a prover necessidades sociais que englobam a melhoria da qualidade de vida das populações atuais (solidariedade sincrônica) e a preservação do meio ambiente de forma a possibilitar a reprodução de vida com qualidade no futuro (solidariedade diacrônica).¹⁰⁷

Nesta oportunidade o Brasil declarou “*que a proteção do meio ambiente seria um problema secundário para países em desenvolvimento, e que medidas dessa natureza comprometeriam o objetivo central e imediato de crescimento econômico perseguido naquele momento*”¹⁰⁸. Assim, como resposta aos compromissos assumidos no âmbito nacional e internacional, criou-se, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior e que posteriormente deu origem ao atual Ministério do Meio Ambiente, cujo objetivo era “*controlar e monitorar a poluição e prevenir a extinção das espécies*”¹⁰⁹. Essas atribuições do SEMA competiam com a agência do governo federal criada em 1960, que era o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, cujo objetivo era de planejar e aplicar a política florestal.

Diante da grande demanda do movimento ambientalista no Brasil, passou-se a verificar a

¹⁰⁶ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 38.

¹⁰⁷ MONTIBELLER FILHO, Gilberto, 2001, apud GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 38 – 39.

¹⁰⁸ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 44.

¹⁰⁹ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 45.

crise ambiental, caracterizada pela perda das espécies e dos ecossistemas, criando-se assim, o marco regulatório sistematizado a partir da década de 1980. Surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, possuindo o mesmo objetivo do ecodesenvolvimento, que era harmonizar os “*objetivos sociais, ambientais e econômicos*” ¹¹⁰.

Entre a Conferência de Estocolmo e a Constituição Federal de 1988 as produções normativas sobre o meio ambiente caminhavam para uma sistematização. Com a pressão dos movimentos sociais, que geraram diversas modificações nesse cenário, bem como pela imposição internacional de políticas do meio ambiente, em 31 de agosto de 1981 criou-se a Lei nº 6.938, instituindo-se a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, a qual foi recepcionada com a posterior promulgação da Constituição de 1988, atuando como uma extensão dos fundamentos previstos no art. 225.

Esta lei proporcionou a formulação de vários conceitos e princípios, bem como a definição de objetivos, instrumentos e diretrizes, com a instituição de órgãos estatais em todos os níveis da Federação para executar os mecanismos da proteção ambiental, com a busca pelo desenvolvimento econômico-social do país.

Previu-se, ainda, uma estrutura de órgãos governamentais nas esferas federal, estadual e municipal, sendo criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Além disso, para atender ao princípio da participação para implementação da política nacional ambiental, criou-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, sendo um “*órgão consultivo e deliberativo, encarregado de propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, bem como deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado*” ¹¹¹. Em 1983 foi criada uma Comissão com o intuito de elaborar estratégias, a longo prazo, para se alcançar esse desenvolvimento sustentável.

Outra novidade trazida por essa legislação é que o Estado seria responsabilizado como os particulares no que diz respeito à responsabilização em matéria ambiental, sendo tratados de forma igualitária em relação à legislação referente ao meio ambiente. Trouxe ainda a

¹¹⁰ SACHS, Ignacy, 2009, apud GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 39.

¹¹¹ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 48.

harmonização do desenvolvimento econômico e social com a preservação e equilíbrio ecológico, bem como a imposição ao poluidor da obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados a natureza, e a contribuição pela utilização dos recursos naturais.

Além disso, o Decreto nº 89.336 de 31 de janeiro de 1984, trouxe subsídios para a tutela ambiental brasileira, dispondo sobre a “*reserva ecológica e áreas de relevante interesse ecológico (ARIEs)*”. Com a Lei nº 9.985/2000 houve a complementação da proteção desses espaços territoriais especialmente protegidos, criando-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, sendo que as ARIEs passaram a integrá-lo como uma categoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. A partir de então:

Em 1985 foi criado o Ministério do desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, incorporado à estrutura do BNH. Dois anos depois, esse ministério foi transformado em pasta de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Em seguida, durante a “operação desmonte” que caracterizou o final do governo no Sarney, esse novo ministério foi extinto. A Sema voltou ao seu lugar de origem: o Ministério do Interior. Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais e Renováveis (Ibama), pela fusão da Sema com agências federais da área de florestas, borracha e pesca. Um ano depois, já no governo Collor, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, a qual o Ibama ficou subordinado.¹¹²

Em 1987 foi apresentado à ONU o relatório chamado de Nosso Futuro Comum, que “*concebeu o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de garantir o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas necessidades*”¹¹³. Além disso, houve a elaboração do Relatório Brundtland, que apontou desafios que seriam encontrados tanto no plano nacional quanto internacional para a formulação e implementação de políticas públicas ambientais para harmonização entre desenvolvimento econômico e uso racional dos recursos naturais.

As ideias e práticas relacionadas à preservação e conservação do meio ambiente, passaram a ser consistentes no Brasil a partir das décadas de 1930 e 1940, sendo caracterizada a primeira fase das políticas ambientais. O principal objetivo era “*racionalizar o uso e a exploração dos recursos, regulamentar atividades estratégicas e reservar espaços territoriais a*

¹¹² MENEZES, Claudino Luiz, 1996, apud BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 37.

¹¹³ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 39.

serem protegidos”¹¹⁴. Neste mesmo período surgiram várias organizações não governamentais ambientalistas, como a Sociedade de Amigos de Alberto Torres, a Sociedade Amigos das Árvores e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, cuja mobilização era para a preservação do meio ambiente.

A pressão advinda de organizações não governamentais é de extrema importância para a formulação e implementação das políticas públicas ambientais, por serem agentes externos do aparelho estatal. Verifica-se que, a partir das décadas de 1970 e 1980, houve um aumento significativo da participação da sociedade civil no que diz respeito às questões relacionadas ao meio ambiente.

Após esse regime autoritário, com a volta da democracia, se convocou a Assembleia Nacional Constituinte para restaurar a base jurídica do país. Assim, com a edição da Constituição de 1988 “*restabeleceu o equilíbrio institucional, garantiu os direitos do cidadão e representou, de certa forma, a redemocratização do país*”¹¹⁵. A consciência ambiental obteve destaque, pois se destinou um capítulo próprio relativo ao meio ambiente, incorporando diretrizes de preservação, recuperação e revitalização do meio ambiente e determinou a competência concorrente entre os entes políticos para tratar dessa matéria. Com isso, surgiram novos dispositivos, editados de forma mais clara, corrigindo omissões nas cartas anteriores. Essa conquista referente ao meio ambiente efetivou-se devido à luta de movimentos da sociedade civil organizada. Além disso, o Brasil foi signatário de vários atos internacionais, assumindo o compromisso com a preservação e conservação ambiental.

Estabelece-se a responsabilidade tanto do Estado quanto da coletividade para garantir a preservação ambiental, obtendo assim um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esta Carta recepcionou a Lei n.º 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, onde se estabeleceu princípios e objetivos para a implementação dessa política, sendo um órgão deliberativo e consultivo. Cria-se ainda o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que é uma forma de “*integração das ações federais, estaduais e municipais*”¹¹⁶, pois “*em se tratando do meio ambiente, não adiantam ações isoladas, heroicas, mas sim uma concatenação*

¹¹⁴ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 42.

¹¹⁵ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 27.

¹¹⁶ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 68.

de atos integrados que realmente tragam efeitos concretos e benéficos para o meio natural e social”¹¹⁷.

Porém, o maior marco das ações visando esse bem-estar ambiental foi a extensão da competência para os Municípios, que “*ganhou estatura de unidade federativa e verdadeiramente autônoma para a gestão do interesse público local*”¹¹⁸, passando a implementar e efetivar o desenvolvimento sustentável, de acordo com a solidariedade econômica e social, bem como por meio de controles jurídicos justos para utilização racional do patrimônio ambiental, alcançando uma melhor qualidade de vida para a população local. Portanto:

A ação localizada é fundamental para a implementação da legislação ambiental e de uma política municipal de proteção ao meio ambiente; instrumentos que permitirão uma redução dos problemas ambientais em nível regional, e, por extensão, em nível nacional. Os Municípios, ao assumirem a gestão do interesse local, estarão enfrentando o problema do desenvolvimento sustentável. Esses entes federativos exercerão os poderes constitucionalmente conferidos, controlarão o planejamento, crescimento e exercício das atividades no seu território. No momento em que isso ocorrer, estará próximo o desenvolvimento sustentado em nível local.¹¹⁹

Reconheceu-se o direito ao meio ambiente como direito fundamental para o desenvolvimento digno das pessoas humanas, sendo que nas constituições anteriores esse instituto era tratado de forma indireta. Além disso, estipulou-se que o desenvolvimento econômico-social deveria respeitar a preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável e estabeleceu algumas ações, quais sejam, “*ações de proteção aos recursos naturais; ações de controle às condutas antropogênicas, efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental ou que comportem risco para a vida ou à qualidade de vida e ações de natureza educativa*”¹²⁰.

Trouxe a proteção e defesa do meio ambiente, estabelecendo normas e regras gerais e específicas sobre este tema, sendo que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular em face de ato lesivo ao meio ambiente. Algumas dessas regras dizem respeito à defesa do meio ambiente como princípio da Ordem Econômica e a responsabilidade da pessoa jurídica por atos praticados contra esta ordem, imposição à propriedade rural a preservação ambiental e a

¹¹⁷ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 69.

¹¹⁸ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 112.

¹¹⁹ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 132.

¹²⁰ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 251.

colaboração do sistema único de saúde na proteção do meio ambiente. Já a regra geral é o que está previsto no art. 225, da CF, que determina que *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*¹²¹.

O meio ambiente interage com o direito a vida e a saúde, pois *“a boa qualidade do ambiente é um bem, cuja preservação, proteção e defesa, torna-se um imperativo para assegurar o direito fundamental à vida”*¹²², sendo que é função do Estado criar mecanismos para que o meio ambiente propicie essa boa qualidade de vida para todos. Assim, passou a ser tutelado como um bem jurídico, havendo a competência privativa, comum e concorrente entre todos os entes federados para legislar sobre a matéria ambiental. Esta competência concorrente é norteadada pelo princípio da preponderância do interesse, ou seja, concorrência do interesse nacional, regional e local.

Porém, na forma do art. 22, da CF, constata-se que é competência privativa da União a matéria relacionada ao meio ambiente, sendo que aos Estados essa matéria será privativa apenas por ser reflexo de outras disciplinas, enquanto aos Municípios há muitas dúvidas. Dessa forma, verifica-se que se tratando de competência legislativa em matéria ambiental é de interesse nacional, por ser de competência privativa da União. Porém, o art. 24, da CF determina que:

“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:” inciso VI “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”; inciso VII “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”; inciso VIII “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”¹²³

Sobre essa questão ambiental o Ministério do Meio Ambiente lançou em 1993 um Roteiro Básico para orientar a Administração municipal, estabelecendo que o Município poderá intervir nas áreas e nas leis que dizem respeito ao licenciamento ambiental, plano diretor do Município, lei de uso e ocupação do solo, código de obras, código de posturas municipais, legislação tributária municipal e lei de orçamento do Município. Assim, no que diz respeito à

¹²¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 247.

¹²² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 249.

¹²³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 263.

competência concorrente em matéria de meio ambiente, o Município deve atentar-se às normas gerais da União e do Estado.

Na competência comum, deverá haver a cooperação intergovernamental entre os entes políticos, sendo que o art. 23, da CF, “disciplinou, no inciso VI, a tarefa comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e, no inciso VII, o encargo da preservação das florestas, a fauna e a flora”¹²⁴. Esta cooperação dar-se-á por meio de lei complementar, de forma que, em sua falta, não há impedimento para essa colaboração. Portanto:

[...] pode-se, resumidamente, relacionar princípios que devem orientar a solução de conflitos entre as diversas pessoas políticas, no que tange à competência comum relativa à questão ambiental, ou seja:

1º Quando a competência for privativa da União, do Estado ou do Município, existe, conforme o caso, a prevalência da fiscalização do órgão federal, estadual ou municipal, mas, com base na competência comum de proteção do meio ambiente não se retira a possibilidade de eventual controle por parte das outras pessoas jurídicas de direito público interno, sem invalidar a prevalência anotada.

2º Quando a competência for comum é preciso dar acento à existência ou não do interesse nacional, regional ou local, para daí definir a competência material [...] ¹²⁵

Surgiram novas formas, e mais complexas, de repartição das competências, com o intuito de se alcançar a compatibilidade com a autonomia que os entes políticos possuem, bem como para a cooperação entre eles. Assim, houve a criação da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para melhor interpretar a delimitação de competências, pois em algumas situações havia confusão em estipular qual ente seria o competente para legislar sobre determinados assuntos relacionados ao meio ambiente:

Visando atenuar esse quadro, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, buscou fixar normas para que houvesse uma melhor cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações tão somente administrativas decorrentes da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.¹²⁶

Dessa forma, se houver lacuna na esfera federal, os Estados e o Distrito Federal poderão legislar suplementarmente sobre a matéria, mas no caso de superveniente lei federal sobre normas gerais haverá a suspensão da eficácia das disposições incompatíveis com a nova

¹²⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 271.

¹²⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005. p. 273-274.

¹²⁶ MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 72.

regulação. Se existirem normas gerais estabelecidas pela União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar de forma complementar, com especificidades referentes a peculiaridades regionais. Por fim, também é atribuída competência legislativa suplementar dos Municípios, para legislar sobre assuntos de interesse local, nos casos em que houver omissão da legislação federal e/ou estadual.

Desde o século XX a natureza vem sendo tratada tanto como um modelo político quanto um elemento do mundo real, de forma que anteriormente era vista apenas como um paradigma para sugerir a manutenção ou alteração de realidades políticas. A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, que gerou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, é o principal documento internacional que demonstrou a nova preocupação com as questões ambientais. Os objetivos foram os seguintes:

- (i) conservação da diversidade biológica; (ii) a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.¹²⁷

Essa Convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998, que trata sobre a Diversidade Biológica, vigente até a atualidade. Tal ato normativo “define medidas legislativas, técnicas e políticas a serem adotadas pelos Estados-partes”¹²⁸, conforme suas limitações econômicas, financeiras e institucionais, podendo explorar os recursos naturais de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional.

Assim, estabelece o princípio da solidariedade e da responsabilidade entre as nações, objetivando-se a conservação dos recursos biológicos, por serem considerados um patrimônio comum da humanidade. Na determinação das medidas institucionais e de monitoramento, estabeleceu-se o seguinte:

- As medidas institucionais a serem adotadas são: (i) desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar para esse fim estratégias, planos ou programas existentes que devem refletir, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas nesta convenção concernentes à parte interessada; e (ii) integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a

¹²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 17.

¹²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 16.

utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes.

Medidas de monitoramento e identificação: (i) identificar componentes da diversidade biológica importantes para sua conservação e sua utilização sustentável, levando em conta a lista indicativa de categorias constante no anexo I da CDB; (ii) monitorar, por meio de levantamento de amostras e outras técnicas, os componentes da diversidade biológica, prestando especial atenção aos que requeiram urgentemente medidas de conservação e aos que ofereçam o maior potencial de utilização sustentável; (iii) identificar processos e categorias de atividades que tenham ou possam ter sensíveis efeitos negativos na conservação e na utilização sustentável da diversidade biológica e monitorar seus efeitos por meio de levantamento de amostras e outras técnicas; e (iv) manter e organizar, por qualquer sistema, dados derivados de atividades de identificação e monitoramento.¹²⁹

A mais recente alteração em matéria ambiental ocorreu com a criação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que "*alterou as Leis nº 6.938, nº 9.393 e nº 11.428, revogou as Leis nº 4.771, nº 7.754 e a Medida Provisória nº 2.166/67, erigindo uma nova regulamentação à proteção da vegetação no Brasil.*"¹³⁰

Em relação à preservação ambiental, o Código Florestal trouxe uma grande contribuição ao Direito brasileiro ao disciplinar a questão da propriedade florestal como um regime próprio e especial aplicado na propriedade rural. Este instituto "*decorre de uma afetação à atividade agrícola, rural ou propriamente florestal, cujas características são: (1) as áreas de preservação permanente, (2) a Reserva Florestal Legal e (3) corte de árvores somente com autorização do poder público.*"¹³¹

A propriedade florestal não se confunde com a propriedade que é tratada no Código Civil. Aquela está submetida às normas gerais que são estabelecidas na Constituição Federal, às especiais referentes ao Código Florestal e subsidiariamente pelo Código Civil. É um tema de grande importância e que vive em constante alteração, o que, de certa forma, não respeita o que está estabelecido constitucionalmente no art. 5º, inciso XXXVI, quando determina que "*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*". Além disso, o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro de n.º 3.238/57, prevê que "*a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada*". Destaca-se ainda, que esta constante alteração confronta com princípios, portanto:

¹²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 19.

¹³⁰ MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 20.

¹³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 142.

Ao analisar o espectro pertinente ao Direito Ambiental, Rui Carvalho Piva, sustentou que a imposição de restrições a utilização de bens privados pelo seu próprio titular, que importem em não utilização ou acréscimo de restrições anteriores em decorrência da necessidade de preservação de bem difuso [meio ambiente], do interesse de todos, não obstante sua indiscutível conveniência, envolve mais diretamente uma espécie de confronto de princípios. Um confronto que deve ser resolvido pela equivalência das pretensões. Em outras palavras, uma solução que pressupõe o atendimento do interesse comum de todos e que deve importar em reparação pelas perdas patrimoniais impostas ao detentor do direito de natureza privada. Isso segue a linha de coerência com o que venho sustentando nesse trabalho, pois a ordem jurídica democrática repudia o sacrifício individual em benefício da coletividade, o dever constitucional, a todos imposto, de proteger o meio ambiente, necessariamente impõe que a coletividade remunere o indivíduo que arcar solitariamente com o ônus imposto para salvaguardar os direitos da coletividade.¹³²

O Supremo Tribunal Federal, ao dispor sobre a lei nova modificar determinado instituto, diz que a mesma aplica-se imediatamente, sendo que o caráter e o conteúdo normativo de proteção *“permitem e legitimam a alteração do regime jurídico da propriedade, apesar dos possíveis reflexos sobre as posições jurídicas individuais, que deverão ser compensadas”*¹³³.

Caracteriza-se como direito fundamental *“quando seu conteúdo evoca a construção da liberdade do ser humano”*¹³⁴. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e está previsto no art. 225, caput, da Constituição Federal. Tanto o desenvolvimento econômico quanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado estão na mesma hierarquia constitucional. Dessa forma, uma economia ecologicamente alinhada é aquela que atua com o princípio da defesa do meio ambiente.

Além disso, ocorre o confronto entre os interesses privados prevalentes na atividade econômica com os interesses coletivos *“criando, a norma, uma necessária solidariedade na busca de objetivos comuns, com reflexos direcionados conforme a posição individual na sociedade”*¹³⁵. Assim, o desenvolvimento deve ocorrer de forma sustentável, para garantir tanto o direito à ordem econômica quanto à proteção ambiental.

¹³² PIVA, Rui Carvalho apud ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 162.

¹³³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 164.

¹³⁴ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 245.

¹³⁵ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 246.

2.3. LC 140/2011: competência comum entre os entes em matéria ambiental

A Constituição Federal, em seu art. 225, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, estabelecendo regras e princípios em matéria ambiental, impondo tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, em seu art. 23, estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, bem como proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. Além disso, o seu parágrafo único estabeleceu que será por meio de lei complementar que deverão ser fixadas normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Diante dessa intenção de garantir a proteção do meio ambiente por todos os entes da federação, editou-se a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabeleceu instrumentos de cooperação institucional, para atingir os objetivos e garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais, dividindo as ações administrativas de cada ente político.

O art. 1º trata da fixação de normas, nos termos do art. 23, caput, incisos III, VI e VII, e o parágrafo único, da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Além disso, o art. 3º define os objetivos fundamentais para o exercício dessa competência comum, de forma a proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo a gestão descentralizada, democrática e eficiente; garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da

pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; garantir a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Tanto a União, quanto os Estados e os Municípios devem executar e fazer cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, exercendo a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições, articulando a cooperação técnica, científica e financeira, promovendo o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos, definindo espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, orientando e promovendo a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente, controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei.

Em seu art. 5º, parágrafo único, definiu como órgão ambiental capacitado aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas. Para evitar a sobreposição das competências e a ocorrência de conflitos entre os entes federativos elencou as ações de cooperação da União (art. 7º), imputando aos Estados uma competência residual (art. 8º, XIV).

A grande importância da LC 140/2011 no ordenamento jurídico foi disciplinar a competência para o Licenciamento Ambiental, sendo que no caput do art. 13, definiu-se que os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, de acordo com a repartição das competências, estabelecendo que a supressão de vegetação, decorrente do licenciamento ambiental, será autorizada pelo ente federativo licenciador (art. 13, § 2º). Ordenou sobre os prazos nos processos licenciatórios (art. 14), a complementação de informações, pelo empreendedor (art. 14, § 1º e § 2º), o decurso de prazo sem emissão da licença pelo órgão ambiental competente (art. 14, § 3º) e a renovação das licenças ambientais (art. 14, § 4º).

Assim, cabe à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em

unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, em 2 (dois) ou mais Estados, de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Aos Estados compete promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado os de competência da União e dos Municípios.

Para os Municípios, observadas as atribuições dos demais entes federativos, restou promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs.

Além disso, o art. 15, da LC nº 140/2011 introduziu no ordenamento a chamada competência supletiva, estabelecendo que os entes federativos deverão atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental nas seguintes hipóteses: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município,

a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativo.

Para o controle e fiscalização das atividades e empreendimentos, definiu a competência do órgão responsável pelo licenciamento ambiental de lavrar o auto de infração e instaurar o processo administrativo necessário (caput do art. 17), atribuindo ao ente federativo que tiver conhecimento de fato iminente de degradação da qualidade ambiental a responsabilidade de efetuar ações para evitá-la, fazer cessar ou mitigar o dano, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis (art. 17, § 2º). O manejo e a supressão de vegetação ocorrerão nos termos da legislação em vigor no caso de situações ou áreas não previstas nesta Lei (art. 19).

Ressalta-se, que a presente Lei Complementar é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por afronta aos arts. 65 e 225, da Constituição Federal. A ação foi ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente - ASIBAMA, sustentando que o Meio Ambiente perdeu um pouco da sua proteção com o estabelecimento de competências ambientais privativas para Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, afirma que a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA permitia à União atuar em qualquer hipótese quando a legislação ambiental não era cumprida e que, agora, as limitações das competências ambientais dos entes federativos dificultam a atuação da União. Enquanto não há pronunciamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a aplicação da referida Lei é obrigatória em todo território nacional.

3. O CASO DE CORRENTINA COMO SITUAÇÃO EXTREMA DO ESTATUTO AMBIENTAL NO OESTE DO ESTADO DA BAHIA

3.1. Breve histórico da preservação ambiental

O meio ambiente é um bem jurídico de interesse coletivo, por se destinar à satisfação das necessidades que ultrapassam a fronteira do individual. Além disso, possui um regime jurídico especial que traz a essencialidade da sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. A matéria ambiental começou a ser cuidada pelo direito quando ficou caracterizado que a capacidade do homem em transformar o meio natural poderia implicar sérios danos ao equilíbrio ecológico. Atualmente, ganhou um caráter de direito fundamental, e a sua preocupação com a sadia qualidade de vida levou ao reconhecimento de um valor inerente à dignidade humana.

A proteção do meio ambiente possui íntima relação com um ambiente sadio e o direito à vida, bem como com o direito de viver. Por ser um direito fundamental, possui as características de cumulatividade, complementaridade, interdependência, unidade e indivisibilidade ¹³⁶. A preocupação ambiental surgiu com o desenvolvimento da industrialização e da urbanização, que geraram o receio de que esse crescimento econômico acarretaria o risco para a vida de todos os seres vivos. Além disso, o modelo de desenvolvimento adotado pelas sociedades modernas era o que mais gerava a deterioração ambiental, caracterizando a crise desse sistema.

A degradação ambiental acontece há muitos séculos, porém ainda não havia colocado em risco a sobrevivência dos seres vivos e, assim, do planeta. Esse risco foi o que despertou o surgimento de movimentos ambientalistas, que tentavam despertar uma preocupação dos governantes para a proteção do meio ambiente. Com o tempo foi ganhando força, principalmente quando os acontecimentos catastróficos passaram a ocorrer com mais frequência em um menor espaço de tempo. Iniciou-se com movimentos conservacionistas e protecionistas tratando de questões ambientais que eram intocáveis, resultando, atualmente, em movimentos ambientalistas.

Aos poucos as características das ciências naturais foram se incorporando nas ciências sociais, passando a tratar da ecologia como um campo, que seria um *“espaço delimitado de produção de sentidos no qual se possa identificar relações de poder e dominação entre*

¹³⁶ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 16.

praticantes (atores) que compartilham um mesmo objeto ou interesse”¹³⁷. Atualmente, existem outras vertentes desse conceito, como é o caso do ambientalismo (ecologismo “superficial”), tendo o homem como o centro do universo, bem como o ecologismo “profundo”, como aquele que prioriza a natureza, de forma que o ser humano não é superior a ela.

A tendência das sociedades contemporâneas é adotar o modelo ambientalista ou ecologismo “superficial”. O principal debate nesse campo é a questão da relação do ser humano com a natureza no contexto de produção capitalista, para que seja preservado o meio ambiente e assim não colocar em risco a sobrevivência de todos os seres que habitam o planeta.

A crise ambiental possui um caráter abrangente e transnacional, o que gera uma preocupação global, tornando-se objeto de políticas públicas desenvolvidas tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Essas políticas são caracterizadas por ter o Estado como ator central e, por gerar a proteção ambiental, são as principais causas de mudanças nas questões institucionais estatais.

Os atores que influenciam na criação dessas políticas públicas são as correntes desenvolvimentistas e ambientalistas, que travam um embate em relação ao desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente, questões recorrentes “*no âmbito das políticas ambientais, econômicas e sociais*”¹³⁸. Diante disso, são formuladas alternativas para compatibilizar e até mesmo amenizar esse antagonismo.

No Brasil, o primeiro marco desse movimento ambientalista ocorreu em 1958, com a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, com o intuito de preservar a fauna e a flora, especialmente as espécies com ameaça de extinção. Porém, na década de 60 houve a limitação da sua atuação, pois não havia preocupação com a preservação do meio ambiente. Na década de 70, mais precisamente em 1971, criou-se a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural.

A pressão dos movimentos sociais é a base para se evitar o colapso ambiental, de forma que ao pressionarem os administradores do poder municipal, buscam um desenvolvimento

¹³⁷ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 35.

¹³⁸ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 37.

sustentável por meio de um controle jurídico, sendo uma medida eficaz para a preservação ambiental. Além disso, têm impulsionado e demonstrado a necessidade de troca desse paradigma jurídico equivocado, pois a história do tempo ecológico possibilita a visualização da questão ambiental não apenas como a luta pelo cumprimento da norma ambiental, mas com a conscientização ética dos atores, constituindo novos direitos e novos sujeitos, capazes de prever e decidir a convivência equilibrada entre os seres humanos e a natureza em um novo tempo ecológico, caracterizador do Estado de Bem-Estar Ambiental.¹³⁹

A concretização de um Estado de Bem-Estar Ambiental é alcançada por meio da preservação da vida e dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações. Este pensamento é decorrente da percepção do tempo ecológico, que após o Estado primitivo, a sua soberania se dirigia para esse Bem-Estar Ambiental, tendo em vista a pressão exercida pela sociedade e pelos movimentos sociais. Do pensamento de alguns filósofos, com destaque para Hobbes, segundo Banunas, resultou a seguinte problematização:

Ora, esse tempo ecológico de Hobbes diferencia-o do filósofo grego Aristóteles, com o seu pensamento de que o homem é naturalmente sociável. Diferencia-o de Joan Bodin, para quem o Estado monárquico não tirânico seria o regime social mais adequado à natureza das coisas. Diferencia-o, ainda, de Rousseau, com o seu Estado do pacto social, da vontade particular submetendo a vontade geral. Igualmente, diverge de Marx e Engels, segundo os quais o Estado surgiu das desigualdades sociais, sendo sua função o domínio de classes.¹⁴⁰

O paradigma que surge é a busca dos Estados pela melhor qualidade de vida, sendo este o objeto dos princípios das reuniões das Nações Unidas. Esse Estado Ambiental se define como “*a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural*”¹⁴¹. Porém, vivencia-se esta questão em um mundo complexo nas suas relações humanas e estas com o meio ambiente. Nesse sentido:

Vê-se, portanto, que o emergente Estado Ambiental está baseado em experiências pluricasuais, devendo-se implementar em sua complexidade o promissor princípio da solidariedade econômica social, visando ao desenvolvimento sustentável, no qual a

¹³⁹ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 29.

¹⁴⁰ HOBBS, Thomas, 1979; COTRIM, Gilberto, 1993, apud BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 31.

¹⁴¹ CAPELLA, Vicente Bellver, 1994, apud BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 32 – 33.

igualdade entre os homens e o justo uso do patrimônio natural alicercem a via para o bem-estar social ambiental das futuras gerações.¹⁴²

Esta solidariedade significa que os membros de um Estado soberano se ajudariam mutuamente, atuando de forma a impedir o colapso ambiental. Esta preocupação possui antecedentes em individuais tempos ecológicos, principalmente na questão da preocupação ambiental dos Municípios.

Em 1909, os movimentos ambientalistas tentaram pela primeira vez a organização de uma Conferência Internacional para tratar sobre a questão ambiental, mas não foi realizada. Porém, as ideias trazidas naquele período ganharam mais adeptos e serviram de base para a Conferência Internacional de 1972. Além disso, a comunidade internacional só começou a se preocupar com a questão da conservação e da preservação ambiental, quando os desastres ambientais começaram a acontecer, pois a ação humana era a grande responsável por causar grandes alterações no planeta.

Em 1972, na cidade de Estocolmo, ocorreu a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, com o intuito de obter o “*entendimento internacional para os problemas ambientais surgidos com a industrialização*”¹⁴³. A partir de então, houve um crescimento da legislação ambiental em todo o mundo, evoluindo o tratamento referente às questões relacionadas ao meio ambiente.

Após a realização da Conferência de Estocolmo, a sua repercussão foi mínima no Brasil, seja pelo fato do país estar em um momento político repressivo ou por não haver problemática com a questão ambiental. Na metade da década de 70 os movimentos ambientalistas cresceram e a preocupação com meio ambiente foi ganhando destaque. Criou-se, assim, a Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte, cujo intuito era eleger um número expressivo de ambientalistas para o Congresso Constituinte, mas a ideia não teve êxito por prevalência de interesses individuais, e apenas um integrante desses movimentos foi eleito.

Apesar disso, essa atuação foi significativa para a concretização de um capítulo próprio sobre meio ambiente na Constituição Federal de 1988, bem como se efetivou um trabalho

¹⁴² BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 33.

¹⁴³ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 42.

conjunto com as Constituições Estaduais, acarretando o crescimento do movimento ambientalista em todos os setores e em todas as regiões brasileiras.

Além disso, com o aumento das legislações ambientais em todas as nações, bem como dos órgãos relacionados à matéria, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde se estabeleceu princípios e instrumentos para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Na formação da legislação brasileira, houve influência do direito ibérico e romano, bem como das dominações portuguesa, espanhola e holandesa. As primeiras regras referentes ao meio ambiente eram rígidas, porém, voltadas para o desenvolvimento econômico, pois não havia a preocupação com a proteção ambiental. Além disso, a aplicação dessas normas era quase que inexistente, pelo fato de preponderarem diversos fatores (sociais, culturais, e, sobretudo, econômicos) pela falta de preocupação com os problemas ambientais. Nesse sentido:

O legado histórico de uma legislação rigorosa, mas não eficaz, serve de exemplo para a construção do ordenamento jurídico brasileiro neste momento. A lei deve representar o consenso e ter por finalidade essencial o interesse público, uma vez que é a disciplina das relações de interesse coletivo, com a finalidade de alcançar o bem-estar de todos.¹⁴⁴

Dessa forma, verifica-se que para a construção do ordenamento jurídico brasileiro, as regras estabelecidas devem estar compatibilizadas com a sua eficiência ao serem aplicadas, pois não adianta criar uma legislação rigorosa se ela não é efetiva. Além disso, a lei deverá estar de acordo com o interesse público, pois será ela a responsável para se alcançar o bem-estar da coletividade.

A legislação ambiental é um fenômeno que transcende a estatalidade e afeta diretamente o próprio ser humano e a sobrevivência de sua espécie. Dessa forma, “*o direito não pode ser considerado somente como dádiva do Estado, mas o fruto de lutas da sociedade organizada, a fim de que suas prerrogativas sejam constituídas e respeitadas*”¹⁴⁵. Diante disso, “*a lei que deveria ser do povo, passa a ser tributo do Estado, que deveria realizar alguma concepção de justiça, torna-se possível instrumento de dominação, que deveria regular a sociedade, passa a justificar as desigualdades*”¹⁴⁶. Assim, as leis devem ser estabelecidas em consonância com a

¹⁴⁴ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 57.

¹⁴⁵ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 19.

¹⁴⁶ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 19.

vontade do povo, pois é dele que elas derivam, bem como o Estado não pode utilizar este instrumento para se tornar dominante na relação, sob pena de estar atuando de maneira desproporcional.

Tratando-se de matéria ambiental, não pode haver a separação da relação entre homem e natureza, tendo em vista que o tratamento jurídico do meio ambiente envolve as dimensões de forma ampla, como “*o meio natural, as questões sociais, culturais, históricas, econômicas, éticas e políticas*”¹⁴⁷. Essa questão naturalista se encontra em conflito com a positivista, que encara a relação homem-natureza como atividade reducionista.

Além disso, a nova visão do meio ambiente vai contra a tradição imposta desde o século XIX, que afirmava existir dois mundos, o do homem e o da natureza, nos seguintes termos: “*o homem cria o mundo por via do trabalho. O trabalho, que constrói o mundo antropológico, é a forma que o homem tem de dominar a natureza. A natureza (ente inesgotável) é o conjunto de fenômenos que ainda não foram tocados pelo homem*”¹⁴⁸. Realmente, a visão da natureza parece razoável, pois o mundo da cultura só se afirma por meio de sua transformação, quando o ser humano nela intervém, transformando-a.

Esse fundamento do historicismo apresenta como problema base a questão do homem viver em um processo de mudanças. Dessa forma, o conceito de meio ambiente passou a ser observado no sentido de repor algumas preocupações e com isso nortear a conduta humana, para harmonizar a sua relação com a natureza. Portanto:

[...] o ser humano pertence a um todo maior, que é complexo, articulado e interdependente; a de que a natureza é finita e pode ser degradada pela utilização perdulária de seus recursos naturais; a de que o ser humano não domina a natureza, mas tem de buscar caminhos para a convivência pacífica entre ela e a sua produção sob pena de extermínio da espécie humana; a de que a solidão humana se dá também pelo fato da humanidade se considerar um ser destacado do seu meio, esquecendo-se dos seus companheiros minerais, vegetais e animais, que lhe dão substrato para sua própria existência; a de que a luta pela convivência harmônica com o meio ambiente não é somente responsabilidade de alguns grupos “preservacionistas”, mas missão política, ética e jurídica de todos os cidadãos que têm por consciência a destruição que o ser humano está realizando em nome da produtividade e do “progresso”.¹⁴⁹

¹⁴⁷ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 20.

¹⁴⁸ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 20.

¹⁴⁹ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 20 – 21.

As revoluções burguesas representaram grandes progressos para a sociedade, porém afastou de forma radical o ser humano da natureza, acarretando a ideia de que poderia intervir no meio ambiente quando bem entendesse para a construção do mundo que se achava ideal. Era uma visão restritiva do direito, mas com o tempo houve a necessidade de um direito internacional.

Na contemporaneidade a relação entre “*homem-natureza é uma totalidade dinâmica, onde um e outro são personagens ativos que contracenam e dependem um do outro*”¹⁵⁰. Surge, ainda, a cidadania ambiental, que busca a realização de direitos ao meio ambiente por meio de uma ação organizada. Portanto:

[...] a cidadania ambiental, por suas lutas, inscreverá, progressivamente, novos direitos na vida social, forçará os poderes públicos a respeitar normas que eles mesmos editaram e influirá no sentido da radical modificação na relação entre os homens, na medida em que aprofundar uma racionalidade da convivência e da emancipação, em oposição á da dominação e controle.¹⁵¹

Dessa forma, a atuação da sociedade diante a aplicação da legislação ambiental, é o meio pelo qual se efetuará o controle e a obrigação do poder público em exercer a sua competência de acordo com os ditames legais que ele próprio criou. Além disso, a consequência dessa luta dos cidadãos fará com que haja a atenuação da dominação e do controle realizado pelo Estado.

Os conflitos deixarem de ser apenas entre as nações ou organismos transnacionais, atingindo também os seres humanos e toda a biosfera do planeta. Para regular tais situações, o direito precisa se adequar a elas, levando à concepção de que as suas fontes não advém apenas do Estado, mas se manifestam também por meio das sociedades. Diante disso:

Não podemos cair na tentação fácil, que atinge grande parte dos juristas, de confundir direito com lei. Assim, a luta jurídica não se restringe à simples procura de mudanças de leis, como se as leis modificassem o mundo. As leis não o modificam. É o mundo que modifica as leis. São as lutas sociais que instauram novos fundamentos e criam novas práticas sociais.¹⁵²

Nesse sentido, a criação e a modificação da legislação devem estar atentas aos anseios encontrados na sociedade, pois será por meio dos novos fundamentos e práticas sociais que a legalidade será eficiente e agirá proporcionando o bem-estar de todos. Destaca-se ainda, que esse

¹⁵⁰ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 35.

¹⁵¹ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 36.

¹⁵² AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 25.

instrumento é essencial para as questões que envolvem o meio ambiente, pois são os cidadãos de cada localidade que estão mais próximos das necessidades encontradas na sua região.

O Estado é uma organização de poderes que necessita de legitimidade para agir perante os cidadãos, tendo como base o exercício do controle. Diante disso, “*o Estado, por sua natureza mesma, vive a tentação do abuso de suas prerrogativas e o cidadão a tentação do conformismo e do enclausuramento em sua vida particular*”¹⁵³. Os instrumentos utilizados para o exercício desse controle devem estar em constante vigilância pela cidadania, para que não se chegue ao abuso e, conseqüentemente, a regimes políticos com grande restrição de direitos.

Assim, para que o ordenamento jurídico seja eficaz no tratamento da questão relacionada ao meio ambiente, deve estar em consonância com as lutas sociais, que buscam a melhor qualidade de vida e combatem as desigualdades sociais. São esses movimentos que criam e reivindicam a eficácia dos direitos postos na legislação, gerando a contínua atualização da estrutura processual.

O direito sempre está comprometido com a conservação ou a transformação de determinadas questões. Tratando-se da matéria ambiental, deverá haver permanente transformação, para que não fique apenas no cumprimento das normas ambientais, mas para constituir novos direitos e novos sujeitos, buscando-se assim, a convivência equilibrada e harmônica entre o homem e a natureza.

O meio ambiente é um todo sistematicamente organizado, sendo “*um sistema complexo e dinâmico de relações e interferências recíprocas, que só pode ser analisado sob uma ótica totalizante, que considera os aspectos naturais, sociais, econômicos, culturais, éticos, políticos e jurídicos*”¹⁵⁴. Além disso, é um bem comum e a sua proteção é obrigação de todos, tanto das partes públicas quanto das particulares, tanto do indivíduo quanto da coletividade.

Dessa forma, a obrigação de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações cabe ao Estado e aos cidadãos, que deverão repartir entre si este ônus, não podendo um transferir para o outro tal obrigação imposta pela ordem constitucional. Destaca-se ainda, que as

¹⁵³ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 31.

¹⁵⁴ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994. p. 36.

condutas e atividades lesivas a esse patrimônio estão sujeitas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

3.2. Princípios do direito ambiental

Os direitos fundamentais vinculam a atuação de todos os poderes, seja o Executivo, Legislativo ou o Judiciário, orientando e limitando essa função, bem como influenciando as estruturas das normas no ordenamento jurídico. Esse sistema é associado à dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal é composta por regras e princípios, porém as normas de direitos fundamentais se manifestam mais na forma de princípios e, em regra, são de direito subjetivo, por serem “*concebidos para a proteção e preservação individual e exigência de seu respeito e valorização por terceiros e pelo Estado*”¹⁵⁵. Em relação aos direitos e deveres fundamentais ao meio ambiente, verifica-se tanto a presença de regras como de princípios, mas “*discute-se a preponderância de sua dimensão subjetiva sobre a objetiva*”¹⁵⁶. Dessa forma:

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui (a) uma *dimensão subjetiva*, pela qual é garantido ao indivíduo o direito de exigir prestações do Estado voltadas à preservação do meio ambiente e à manutenção da dignidade e sadia qualidade de vida, assim como a abstenção do estado e de terceiros e de atos que possam prejudicar o equilíbrio ecológico e, consequentemente, a dignidade e a sadia qualidade de vida; e (b) uma *dimensão objetiva* ao adotar o equilíbrio ecológico como máxima social.¹⁵⁷

Nesse sentido, o instituto jurídico que rege a preservação do meio ambiente possui um ordem subjetiva, ao garantir que se exija a atuação do Estado no sentido de preservar e manter os recursos naturais, para assegurar a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, o que está intimamente ligada com a dignidade humana; e uma ordem objetiva, cujo objetivo é alcançar o equilíbrio ecológico de forma ampla.

¹⁵⁵ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 19.

¹⁵⁶ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 21.

¹⁵⁷ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 22.

A questão do meio ambiente, além de ser um grande desafio no século XXI, também é uma proposta de um novo paradigma, a harmonização entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. As Conferências realizadas, tanto em Estocolmo quanto no Rio de Janeiro, foram de grande importância para se delimitar instrumentos e princípios para garantir a preservação dos recursos naturais, criando-se níveis de cooperação entre as nações.

As regras e os princípios são espécies do gênero denominado de norma jurídica. As regras são normas que possuem “*uma determinação e podem ou não ser cumpridas*”¹⁵⁸, já os princípios são as normas “*que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas*”¹⁵⁹. Se houver conflito entre as regras se inclui em uma delas alguma exceção ou a declara inválida, mas se houver conflito entre princípios um deles terá maior prevalência que o outro, sendo resolvido por meio da ponderação. Destaca-se os ensinamentos de Dworkin:

Dworkin defende que tanto as regras como princípios fixam caminhos para a tomada de decisão particular sobre uma obrigação legal, mas diferem sob a perspectiva lógica quanto ao caráter/qualidade da direção a ser seguida. Para Dworkin, regras seriam aplicadas no modo tudo ou nada (*all-or-nothing fashion*). Se surgem os fatos disciplinados por uma regra, então ou a regra é válida, caso em que a resposta normativa que ela fornece à situação deve ser aceita, ou a regra é inválida e não contribui de forma alguma para a decisão que será tomada. Dworkin admite, no entanto, que as regras podem comportar exceções e que, em um confronto concreto de regras, uma poderá ser considerada mais importante do que a outra [...] Princípio, de acordo com Dworkin, é um padrão (*standard*) que indica uma direção a ser seguida, e não é aplicado ao modo do “tudo ou nada”, mas de forma gradual. Os princípios têm uma dimensão de peso ou importância não encontrada nas regras, que por sua vez possuem importância ou falta de importância *funcional*. Para Dworkin, quando princípios são confrontados, seus pesos devem ser levados em conta para verificar qual princípio se sobrepõe no caso concreto.

¹⁶⁰

Os princípios são mandamentos basilares de um ordenamento jurídico, contendo elevado grau de abstração para se chegar ao seu real sentido, bem como possuindo uma função ordenadora para qualificar o sistema legal. Além disso, trazem o equilíbrio de interesses e a conexão de normas e preceitos. E ainda: “*integram o direito, como normas jurídicas que são, e consubstanciam valores morais considerados socialmente relevantes, incorporados ao sistema*

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 28.

¹⁵⁹ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 27.

¹⁶⁰ Dworkin, Ronald apud MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 10 – 11.

de direito e, como direito, ou razão para decidir, encontram na Constituição Federal previsão expressa ou implícita” ¹⁶¹.

Os preceitos que orientam a preservação e defesa do meio ambiente devem ser aplicados pelo Poder Judiciário, pela Administração Pública e pelo Poder Legislativo. Dessa forma, a Constituição proíbe o retrocesso legislativo em matéria ambiental, sendo que não há justificativa para que haja o decréscimo na proteção do meio ambiente. Nesse sentido, o STJ dispõe sobre o princípio da vedação ao retrocesso, estabelecendo que:

Pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo: não pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. Essa argumentação busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental, para além do qual devem rumar as futuras medidas normativas de tutela, impondo limites a impulsos revisionistas da legislação. ¹⁶²

Destaca-se ainda, o princípio da solidariedade, pois a Constituição estabelece que deverá haver a proteção do meio ambiente para garantir as necessidades das presentes e futuras gerações, sendo algo concretizado com a atuação do mencionado instrumento. Este princípio tem a função de “*orientar a utilização dos recursos naturais de forma a atender as necessidades presentes sem esgotar a possibilidade de fruição futura*” ¹⁶³. Dessa forma, a proteção das áreas relevantes ambientalmente é um dever tanto do proprietário, quanto das pessoas da mesma e de diferentes gerações.

O poder político é aquele que “*coordena e impõe regras e limites conforme os fins, em conformidade como que pretende o Estado*” ¹⁶⁴. O poder administrativo, por sua vez, se configura como “*instrumento a serviço dos outros poderes, com a autoridade limitada à ‘lei, com a moral da instituição e com o interesse público’*” ¹⁶⁵. Já o poder municipal ambiental está integrado ao Estado de Bem-estar Ambiental, sendo que valoriza “*o princípio da solidariedade econômica e social, condicionando suas medidas à igualdade substancial entre os homens e ao*

¹⁶¹ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 50.

¹⁶² AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 98 – 99.

¹⁶³ AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 99.

¹⁶⁴ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 42.

¹⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, 2000, apud BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 42.

uso racional do patrimônio natural, mediante o controle jurídico eficaz, e de forma a implementar um desenvolvimento sustentável”¹⁶⁶. Dessa forma, para que o poder municipal ambiental possa se desenvolver, deverá ser observado tanto o poder político quanto administrativo.

Além disso, deve existir um mínimo de condições para se assegurar uma existência digna, pois “*a garantia do mínimo existencial trata-se, em verdade, de uma premissa ao próprio exercício dos demais direitos sociais ou mesmo direitos de solidariedade, como é o caso do direito ao ambiente*”¹⁶⁷. Nesse sentido, quando se trata de direito ambiental deve ser assegurado esse mínimo existencial, para que se tenha garantia de uma existência digna.

Diante disso, a construção normativa depende dos princípios existentes, sendo que os que regem o direito ambiental e que influenciaram na construção normativa brasileira estão previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei n.º 6.938/ 81 e em outros dispositivos legais. Os princípios consagrados no ordenamento jurídico são:

- Princípio do desenvolvimento sustentável: materializou-se pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na ECO 92, realizada em 1992. Surgiu após a comprovação de que, com o desenvolvimento e crescimento econômico desenfreado, criou-se um passivo ambiental que dificilmente será recuperado. Concluiu-se assim, que o desenvolvimento econômico só poderia ocorrer se fosse de forma sustentável, devendo haver um equilíbrio e uma harmonização entre o progresso econômico em todas as suas dimensões e a preservação do meio ambiente, para garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. É, portanto, o “*uso racional e equilibrado de recursos naturais, de forma a atender às necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras*”¹⁶⁸, pois, assim como é o entendimento do STF, a proteção do meio ambiente constitui um dos mais importantes direitos fundamentais.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável acarreta uma melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, uma redução das desigualdades socioeconômicas. Se não for alcançado esse objetivo, haverá um aumento da degradação ambiental, bem como a redução dos recursos

¹⁶⁶ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 45.

¹⁶⁷ AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 100.

¹⁶⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 47.

naturais renováveis. Tanto a Lei Orgânica quanto as Diretrizes municipais deverão estar atentas a este princípio, para garantir a utilização racional dos recursos naturais, bem como a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

- Princípio da função socioambiental da propriedade: a função social da propriedade, seja de imóvel ou móvel, deverá “*garantir o bem-estar dos cidadãos; atender as exigências fundamentais do ordenamento da cidade; atender, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; atender, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, à preservação do meio ambiente*”¹⁶⁹. O poder municipal ambiental deve interagir com a coletividade para que essa função socioambiental da propriedade seja alcançada e que ao mesmo tempo haja uma evolução na sua conceituação.

Além disso, traz a ideia de que o direito de propriedade está ligado com uma finalidade de cunho social, sendo que o seu exercício está atrelado à satisfação de outros valores constantes nesse meio social, podendo haver imposição de obrigações ao proprietário que são contrárias a sua vontade, e, ao mesmo tempo, funcionando como garantia da propriedade privada “*no sentido de um mínimo necessário ao pleno desenvolvimento de uma sadia qualidade de vida*”¹⁷⁰. Assim, o exercício do direito de propriedade deve ser de modo que não ofenda os interesses visados pela coletividade, apenas no que se refere “*à promoção do meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado*”¹⁷¹, que são a finalidade da preservação ambiental.

- Princípio da solidariedade: é o reconhecimento da “*titularidade genérica e coletiva e a indisponibilidade do direito à proteção do meio ambiente*”¹⁷². Dessa forma, tendo em vista que o meio ambiente é um bem comum, todos são obrigados a exercer a sua proteção, tanto o Estado quando a coletividade, de forma solidária.

- Princípio da precaução: diante da incerteza da ocorrência de algum dano ambiental, deverá haver a adoção de medidas capazes de impedir o resultado lesivo e, se necessário, impossibilitar

¹⁶⁹ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 57.

¹⁷⁰ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 256.

¹⁷¹ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 55.

¹⁷² OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 253.

o exercício da atividade potencialmente causadora de prejuízo ao meio ambiente. Utiliza como instrumento para a prevenção do dano ambiental a realização de avaliação de impacto ambiental (Princípio 17). Está inserido no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, sendo estabelecido que:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.¹⁷³

Além disso, prevê que *“havendo ameaças de danos sérios e irreversíveis ao meio ambiente, a falta de certeza científica absoluta não deve ser usada como razão para se adiar a adoção de medidas economicamente viáveis destinadas a evitar ou reduzir os danos ambientais em questão”*¹⁷⁴, sendo que os empreendimentos devem avaliar os riscos e evitar qualquer tipo de degradação, sob pena de receberem punições. O Poder Público deve atuar de forma preventiva e a Administração Pública deve operar como órgão de controle, garantindo a preservação do meio ambiente.

Destina-se assim, o exercício do controle público à educação ambiental, bem como os estudos e relatórios sobre impacto ambiental, audiências públicas e as penas que compõem o fundo de recuperação do meio ambiente, para que desta forma se evite danos sérios ou irreversíveis ao patrimônio ambiental. O poder municipal ambiental é importante pelo fato de que são por meio das ações locais que se evita um colapso global, garantindo a sobrevivência do ecossistema e do planeta.

- **Princípio da prevenção:** traz a adoção de medidas antecipatórias diante de um resultado danoso que é certo, porém que não é desejado. É um mecanismo que guia as ações administrativas, sendo utilizado para a adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais, como forma de se antecipar em relação aos processos de degradação ambiental.

¹⁷³ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 50 – 51.

¹⁷⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 17.

- Princípio da informação ambiental: o Estado deve manter a sociedade informada sobre todas as questões referentes ao meio ambiente. Destina-se assim, ao fato de possibilitar o esclarecimento da importância sobre a informação ambiental, sendo por meio deste que o princípio da educação ambiental pode ser manifestado em sua plenitude. Está previsto nos Princípios 10, 18 e 19, sendo estabelecido que:

- a) o direito de acesso de todos os cidadãos às informações concernentes ao meio ambiente, perante as autoridades públicas; e
- b) o dever dos Estados, tanto de notificar os outros Estados sobre desastres naturais ou outras emergências que possam prejudicar o meio ambiente desses Estados, potencialmente atingidos por atividades que possam provocar efeito adverso aos mesmos.¹⁷⁵

Dessa forma, o poder público tem o dever de prestar informações para os cidadãos sobre as políticas públicas ambientais, bem como a existência de atividade potencialmente nociva ao meio ambiente.

- Princípio da educação ambiental: tem como finalidade “*desenvolver a percepção da necessidade de defender e proteger o meio ambiente*”¹⁷⁶, sendo nele que se inserem os demais princípios, mesmo que de maneira indireta. No poder municipal ambiental a sua aplicação visa à redução de custos, pois com a educação ambiental dada às crianças, no momento em que aplicarem esses ensinamentos, ocasionará a economia do meio ambiente, bem como a redução do gasto com a preservação, além de passarem este conhecimento para as suas famílias e, conseqüentemente, para a comunidade. Está previsto no Princípio 10, sendo estabelecido que “*o dever do Estado de facilitar e de estimular a conscientização pública, relativamente às questões ambientais*”¹⁷⁷. Nesse sentido, é dever do Estado efetuar a educação ambiental de todos os cidadãos.

- Princípio da participação: deverá haver o incentivo para participação de forma organizada da comunidade para as ações referentes à proteção do meio ambiente. Dispõe ainda que só se alcançará a eficaz preservação do meio ambiente e o combate da sua degradação com a atuação efetiva da coletividade. Está previsto no Princípio 10, sendo estabelecido que:

¹⁷⁵ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 52.

¹⁷⁶ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 63.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 52.

Trata-se mais adequadamente das questões ambientais assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, em nível pertinente. [...] Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e participação pública, tornando as informações amplamente disponíveis. Deve ser proporcionado o acesso aos procedimentos judiciais e administrativos, incluindo compensação e reparação.¹⁷⁸

Além disso, quando o poder público valoriza essa participação coletiva, além de haver a colaboração na preservação ambiental, ocorre também o desenvolvimento sustentável e a melhoria da sadia qualidade de vida das pessoas. Serve também, como meio de fortalecer a democracia participativa.

- Princípio do poluidor-pagador: prevê que o detentor do empreendimento deverá arcar com os custos da prevenção de danos que a sua atividade possa acarretar ou pelo menos minimizá-los. Além disso, visa controlar o grau de poluição das atividades, de forma que, se ultrapassarem os níveis estabelecidos na legislação vigente, o poluidor estará cometendo crime e será cobrado por isso. As penalidades aplicáveis ao poluidor-pagador deverão estar estabelecidas na legislação municipal.

A finalidade é gerar a equidade social, pois aquele que aufere lucro com a utilização de recursos naturais, deverá arcar com os impactos causados ao meio ambiente, evitando o dano ou minimizando-o. Está previsto no Princípio 16, restando estabelecido que:

As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais.¹⁷⁹

Além disso, quanto à responsabilização do poluidor, o Princípio 13 estabelece que “*os Estados devem elaborar uma legislação nacional concernente à responsabilidade por danos causados pela poluição e com a finalidade de indenizar as vítimas*”¹⁸⁰. É uma questão que induz o Estado a cobrar custos para a prevenção e controle de danos.

¹⁷⁸ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 52.

¹⁷⁹ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 51.

¹⁸⁰ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 53.

- **Princípio da responsabilidade da pessoa física e jurídica:** tanto a pessoa física quanto a jurídica serão responsabilizadas pelos danos ambientais ocasionados, respondendo civil, penal e administrativamente diante a sua conduta danosa.

- **Princípio da eliminação de modos de produção de consumo e da política demográfica adequada:** deve haver uma adequação entre a produção e o consumo com as potencialidades do meio ambiente, devendo ser estabelecidas políticas públicas para alcançar a harmonização entre a produtividade e a consumação, para se respeitar a capacidade dos recursos naturais disponíveis.

- **Princípio da legalidade:** todo ato administrativo ambiental emanado pelo poder municipal, deve estar de acordo com a lei, sob pena de ser anulado, pois a ineficiência do ato pode gerar prejuízos irreparáveis à coletividade. Este princípio está em conjunto e união com os demais. É norteador de toda a política do direito ambiental.

- **Princípio da impessoalidade ou finalidade:** a Administração Pública age no interesse da coletividade praticando os atos de acordo com a sua finalidade legal, atuando assim de maneira impessoal.

- **Princípio da moralidade administrativa:** dispõe que o administrador deve atuar de forma moral, leal e com boa-fé, para que assim se obtenha o máximo da eficiência administrativa. Nesse sentido:

Ao lado do princípio da eficiência, deve o administrador municipal ambiental estar sempre alerta, vigilante ao seu meio ambiente local e regional, para, em consonância com o princípio da moralidade, exercer os atos administrativos ambientais com dedicação, responsabilidade, vocação e, sobretudo, visando ao bem comum [...] quando de seu possível exame pelo poder jurisdicional, assim possa ser averiguado o ato do administrador, pois deve visar ao bem comum, à honestidade para com os recursos naturais, ao justo com a fauna, ao conveniente com o interesse das gerações futuras, ao oportuno com a sadia qualidade de vida, enfim, alicerçar-se na moral e, por conseguinte, também no espírito da lei, no princípio da legalidade de seu ato administrativo ambiental. Em caso contrário, inválido será o ato administrativo praticado pelo poder público ambiental.¹⁸¹

Dessa forma, verifica-se que a atuação do administrador municipal está pautada tanto no princípio da moralidade administrativa, como também no princípio da eficiência e da legalidade,

¹⁸¹ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 73.

pois os seus atos devem visar um bem comum, respeitando o que está estabelecido no ordenamento jurídico.

- **Princípio da publicidade:** todos os atos emanados do poder público ambiental devem ser públicos, servindo tanto para o conhecimento da coletividade como para colocar em práticas os outros princípios.

- **Princípio da eficiência:** a atividade exercida pela Administração Pública deve ser com presteza, perfeição e rendimento funcional, possibilitando que os resultados para a preservação ambiental sejam alcançados.

- **Princípio da segurança jurídica:** para que se alcance a segurança jurídica, devem ser adotadas interpretações uniformes para se combater a insegurança. Tendo em vista que as questões ambientais estão em constante evolução, as interpretações jurídicas precisam se inovar, mas para isso devem respeitar o interesse público.

- **Princípio da motivação:** os atos praticados pela autoridade administrativa devem fundamentar a sua motivação, sob pena de se tornarem irregulares. Além disso, essa motivação poderá ser “acompanhada por ato de outro órgão em pareceres, laudos, informações ou em qualquer outro ato administrativo que previamente motive o ato”¹⁸², para se configurar o seu fundamento.

- **Princípio da razoabilidade e proporcionalidade:** será razoável o ato que foi praticado de forma proporcional aos interesses da coletividade. Nesse sentido “a razoabilidade nada mais é que atender, de forma manifestamente adequada, oportuna, conveniente, sem desproporção, aos interesses públicos. Encontra-se ancoragem constitucional para este princípio na necessidade de sua aplicação em consonância com o princípio da legalidade, o que está no espírito da lei.”¹⁸³. Trazem a ideia do devido equilíbrio do desenvolvimento sustentável, havendo a “viabilidade econômica, responsabilidade ecológica e justiça social”¹⁸⁴, caracterizando-se por fazerem a ponderação entre os princípios.

¹⁸² BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 85.

¹⁸³ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 86.

¹⁸⁴ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 265.

- **Princípio da ampla defesa e do contraditório:** o ato administrativo ambiental deverá respeitar o contraditório e a ampla defesa, sob pena de ser considerado inconstitucional, à luz das exigências do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

- **Princípio do público ou supremacia do interesse público:** revela-se sobre os quatro pontos indicados por DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2001:

O primeiro ponto, o conceito de serviço público, no qual “houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a consequente ampliação”; o segundo, com o poder de polícia do Estado, que “deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública” e passou a “ampliar seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social”; terceiro, “a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade” e, por fim, o que mais interessa, a crescente “preocupação com os interesses difusos como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.”¹⁸⁵

É o princípio pelo qual se prevê que o interesse público deve prevalecer sobre o privado, pois como o meio ambiente é um bem comum, os atos produzidos se referem a um bem geral, sendo também norteador da atividade legislativa e administrativa.

- **Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais:** diante da possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, esse princípio pressupõe o equilíbrio e a fruição compartilhada desse bem.

- **Princípio da natureza pública da proteção ambiental:** o meio ambiente deve ser defendido em nome e no interesse de toda a coletividade, pois possui as características de ser um bem difuso e indisponível.

- **Princípio da integração e da cooperação entre os povos:** é aspiração de se constituir uma nova ordem internacional ambiental, pois ocorre uma integração dos indivíduos na busca de uma vontade geral que acarrete um fim comum, garantindo a proteção do meio ambiente para se alcançar a sadia qualidade de vida. É o princípio que caracteriza a atuação do Brasil nas relações internacionais, pois diante da interdependência dos problemas ambientais, existe a necessidade de formulação de estratégias globais.

Enfatiza-se o fomento da participação das nações nas relações internacionais para que troquem informações científicas positivas sobre a preservação do meio ambiente, bem como

¹⁸⁵ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003. p. 91.

sobre a sadia qualidade de vida. Em relação ao poder municipal ambiental, esse princípio é utilizado para cooperação mútua e intercâmbio de tecnologias de administração entre as cidades, devendo incentivar a colaboração internacional.

- **Princípio da correção na fonte:** é o princípio da prevenção, tendo como finalidade o intuito de “*buscar o desenvolvimento de ações preventivas no sentido de corrigir na origem, tanto quanto possível, os fatos geradores de degradação ambiental*”¹⁸⁶. Dessa forma, visa pesquisar as causas da poluição para que, sempre que possível, sejam eliminadas ou pelo menos reduzidas, de modo a prevenir que esta causa se repita.

- **Princípio federativo:** é a repartição de competências entre todos os entes políticos, quais sejam, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

- **Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal:** dispõe sobre o dever do Estado em proteger e promover os direitos fundamentais, devendo adotar uma postura positiva, para assegurar e proporcionar a higidez ambiental, bem como uma postura negativa, devendo agir de forma que não seja prejudicial ao meio ambiente. Nesse sentido, “*o Estado deve assumir a condução da política ambiental, por meio de seus órgãos competentes, efetivando os controles necessários à manutenção da qualidade de vida*”¹⁸⁷, para as presentes e futuras gerações.

- **Princípio da soberania permanente sobre recursos naturais:** mesmo que o país adote instrumentos internacionais para regular a exploração dos recursos naturais, não estará renunciando à sua soberania sobre eles.

- **Princípio do direito ao desenvolvimento:** consolida a ideia do Estado em utilizar os seus recursos de acordo com as políticas nacionais adotadas por ele. Porém, assumiu a concepção de cooperação entre os Estados para que seja alcançado o direito de todos ao desenvolvimento, bem como garantir os direitos humanos fundamentais e a proteção do meio ambiente de forma global.

- **Princípio do patrimônio comum da humanidade:** é uma limitação e se contrapõe ao princípio da soberania permanente. Determina que alguns bens são comuns a todos os Estados por não estarem sob a jurisdição de nenhum específico, bem como que algumas questões

¹⁸⁶ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 74.

¹⁸⁷ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 61.

ambientais são de interesse de toda a humanidade, sendo caracterizado como um patrimônio comum, devendo assim, ser tratado de forma pacífica e com a proteção do meio ambiente para as futuras gerações.

- **Princípio da responsabilidade comum mas diferenciada:** tem como finalidade compartilhar a responsabilidade internacional nas questões referentes a problemas ambientais globais, tendo em consideração a realidade socioeconômica de cada Estado. Além disso, serve como meio de se estabelecer um compromisso e cooperação entre as nações para solucionar as questões que envolvem o meio ambiente de uma forma global.

- **Princípio do dever de não causar dano ambiental:** dispõe sobre o dever dos Estados em “assegurar que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição ou controle não venham a causar danos ambientais em áreas que se encontram além dos limites de suas respectivas jurisdições nacionais”¹⁸⁸, ou seja, o desenvolvimento de atividades em um Estado não pode causar danos ambientais além de sua fronteira com outros países.

- **Princípio da responsabilidade estatal:** é o que regula a responsabilidade dos Estados quando houver o descumprimento das obrigações ambientais assumidas no âmbito internacional, tendo em vista que o território nacional não pode ser utilizado para causar danos a outros Estados.

- **Princípio da soberania dos Estados:** dispõe que “as nações têm total soberania para o estabelecimento de sua política ambiental, ditando os parâmetros a serem seguidos no seu território, com o objetivo de equilibrar o meio ambiente com o desenvolvimento”¹⁸⁹, ou seja, os Estados são soberanos para estabelecer a sua legislação ambiental de acordo com a harmonização do desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais.

- **Princípio da notificação ambiental:** diz respeito a um comportamento entre as nações, em que na ocorrência de qualquer evento danoso, principalmente quando os efeitos ultrapassarem as fronteiras, é obrigatória a comunicação entre si, permitindo a outrem a tomada de providências cabíveis em seu favor.

¹⁸⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 25.

¹⁸⁹ MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 64.

- Princípio da equidade intergeracional: as gerações presentes devem deixar de herança para as futuras o mesmo estoque de recursos naturais, podendo ser superiores, mas nunca inferiores, aos recebidos das gerações passadas. Dessa forma, não se pode dar preferência para a geração atual em detrimento das demais que seguirão o uso dos recursos ambientais do planeta.

Após a constitucionalização dos princípios, eles passam a integrar o ordenamento jurídico, sendo que veiculam “*tanto elementos de ordem objetiva quanto pretensões tituláveis por um, por vários ou por todos*”¹⁹⁰, podendo ser ponderados quando houver necessidade no caso em concreto.

3.3. Conceito e características das APP's

Diante da ideia de desenvolvimento sustentável, cada vez mais existe a consolidação do uso racional dos recursos naturais. Com isso a adoção de instrumentos de conservação e preservação são justificados e legitimados. Dessa forma, adota-se a delimitação de espaços sob um regime especial de proteção, independente de áreas sujeitas ao domínio público ou privado.

A utilização desses instrumentos acarreta a limitação do uso da propriedade privada, tendo em vista o objetivo de assegurar a realização da sua função socioambiental. Assim, “*a crescente necessidade de ampliar e consolidar os mecanismos de proteção ambiental ensejou a criação de regimes jurídicos especiais, sujeitando espaços territoriais a regramentos especiais*”¹⁹¹, para assegurar o interesse coletivo à sadia qualidade de vida.

A Constituição Federal dispõe sobre a criação de espaços naturais especialmente protegidos de forma genérica, cabendo ao legislador infraconstitucional estabelecer as diferentes espécies, desde que de acordo com cada ecossistema e grau de proteção necessária. Dispõe ainda, que a alteração e supressão dessas áreas só pode ser realizada mediante lei, vedando-se qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a sua proteção especial. Nesse sentido, “*há que se ter cautela, todavia, na interpretação/aplicação dos preceitos normativos em tela, a fim de que não se ultrapasse o sentido possível do texto,*

¹⁹⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 86.

¹⁹¹ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 160.

tampouco se desborde da lógica do razoável”¹⁹², devendo haver uma atuação com razoabilidade e proporcionalidade aos preceitos normativos estabelecidos.

As áreas de preservação permanente, assim como outras espécies que compõem os espaços territoriais especialmente protegidos, são compostas pela individualização (especificam os limites do espaço em que se aplicará o regime especial), normatividade (dispõe sobre regras próprias, o regime especial de administração, os objetivos específicos e as hipóteses em que a utilização é permitida), afetação (é a destinação a uma função ecológica pré-definida), relevância natural (presença de valor ecológico significativo na localidade, regionalidade ou nacionalidade) e declaração formal¹⁹³.

O regime de preservação permanente previsto no Código Florestal existe independentemente de previsão nas unidades de conservação, pois está presente em uma categoria distinta do gênero espaços territoriais especialmente protegidos. São áreas detentoras de interesse ecológico, merecendo proteção por meio de um regime especial.

Existem duas modalidades de Áreas de Preservação Permanente – APP’s, a estabelecida por imposição legal e a estabelecida por ato do poder público. A primeira será necessária pelo simples enquadramento no espaço territorial definido no texto da lei, tendo como finalidade a proteção das nascentes e cursos d’água e a prevenção dos processos erosivos e de assoreamento. Já a segunda está subordinada a ato discricionário do Poder Público, pois este determinará por ato declaratório as áreas especialmente protegidas permanentemente, tendo em vista a função ecológica desempenhada pela vegetação presente, de forma que poderá haver a desapropriação da área de domínio privado para instituir esse regime de preservação permanente.

As Áreas de Preservação Permanente – APP’s são tratadas como Unidade de Conservação de categorias de Áreas Especialmente Protegidas atípicas, juntamente com a Reserva Legal - RL, Reserva de Biosfera, Áreas de Servidão Florestal, Reserva Ecológica, Monumentos Naturais Tombados e Reservas Indígenas. Em relação às típicas existem as de Proteção integral (Estação Ecológica – ESEC, Reserva Biológica – REBIO, Parque Nacional – PARNA, Monumento Natural – MN e Refúgio da Vida Silvestre – REVIS) e as de Uso

¹⁹² COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 166.

¹⁹³ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 171 – 173.

Sustentável (Área de Proteção Ambiental – APA, Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, Floresta Nacional – FLONA, Reserva Extrativista – RESEX, Reserva de Fauna – REFAU, Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS e Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN).¹⁹⁴

A função dessas áreas é de "*preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas*"¹⁹⁵, tendo como característica essencial a preservação. As diferenças entre conservacionismo e preservacionismo são: "*O primeiro pressupõe um valor instrumental da natureza, tornando-a passível de aproveitamento racional; o segundo justifica e impõe um regime de proteção mais rigoroso, tendo em vista o equilíbrio do ecossistema, não admitindo a exploração econômica direta*"¹⁹⁶, porém, na acepção comum, os termos conservação e preservação possuem equivalência.

As Áreas de Preservação Permanente - APP's eram previstas no Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934, como florestas protetoras, mas esse ato normativo foi revogado pelo Código Florestal de 1965, instituído pela Lei n.º 4.771, e este pelo atual Código Florestal, decorrente da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Revela-se que, no curso das legislações nominadas:

O termo **preservação permanente** impõe um caráter de rigorosa proteção, acentuando a maior relevância dessas florestas par o equilíbrio ecológico do sistema. Tal função ambiental projeta-se no campo da higidez dos recursos hídricos, da preservação das paisagens naturais, da proteção da biodiversidade, da preservação da estabilidade geológica, da garantia do fluxo gênico da fauna e da flora, da proteção do solo e da promoção do bem estar da coletividade.¹⁹⁷

É um regime que impõe restrições tanto em áreas públicas quanto privadas, sendo que nestas serve como uma limitação do direito de propriedade. Portanto:

As áreas de preservação permanente constituem, com efeito, limites intrínsecos ao direito de propriedade, operando seus reflexos no próprio núcleo definidor do mesmo. Esse direito não pode dissociar-se de seu conteúdo funcional, ditado por vontade

¹⁹⁴ AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 48 -50.

¹⁹⁵ MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013. p. 34.

¹⁹⁶ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 176.

¹⁹⁷ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 203.

expressa da Constituição. Atuando internamente como um atributo ambiental da propriedade, as áreas de preservação permanente penetram na substância do domínio [...] ¹⁹⁸

Atualmente, os dispositivos das referidas florestas protetoras deram origem legal às chamadas Áreas de Preservação Permanente – APP's. Essas áreas foram transferidas aos proprietários, sem direito a indenização por perdas e danos, tendo em vista “*as restrições gerais ao direito de propriedade não são indenizáveis, já que atingem a todos indistintamente*” ¹⁹⁹, consolidando o entendimento dos Tribunais pátrios.

O reconhecimento da existência dessas áreas não retira o direito ao domínio pleno do proprietário, bem como não inviabiliza o aproveitamento econômico do bem, “*apenas compatibiliza-o com a função sócio-ambiental da propriedade, de matriz constitucional, estabelecendo-se um limite interno indissociável do conceito moderno de propriedade*” ²⁰⁰. Diante disso, não cabe a indenização em face das limitações impostas pelas Áreas de Preservação Permanente - APP's.

Em 1992, o Brasil assinou a Convenção Sobre Diversidade Biológica, assumindo o compromisso com a proteção da natureza, tanto na esfera nacional quanto internacional. Além disso, na Constituição Federal de 1988 foi estabelecido o dever do poder público e da coletividade referente à proteção e preservação do meio ambiente para garantir a sua forma sadia e equilibrada para as presentes e futuras gerações.

A Constituição estabelece, também, os espaços territoriais especialmente protegidos e determina a proteção de áreas significativas, sendo que esses espaços são o gênero e as Áreas de Preservação Permanente – APP's são uma de suas espécies. Essas áreas protegidas podem ser criadas por lei ou por ato do poder Executivo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

As Áreas de Preservação Permanente – APP's são protegidas por terem função ambiental determinada, bem como são criadas nos termos e nos limites da lei. Possui previsão no art. 1º-A, art. 2º e art. 3º, inciso II, da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, conforme o exposto:

¹⁹⁸ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 203 – 204.

¹⁹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011. p. 170.

²⁰⁰ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 222.

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Dessa forma, são áreas de interesse comum e de todos os cidadãos, tendo natureza jurídica de limitação administrativa e, por isso, é imposta de maneira geral e gratuita. Além disso, está baseada no “*princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*”²⁰¹, bem como “*a limitação imposta pela Lei consiste na imodificabilidade de tais áreas por seus respectivos proprietários, sendo vedada a exploração econômica*”²⁰². O art. 4º da Lei n.º 12.651/2012, estabelece os limites mínimos dessas áreas, dispondo que:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

²⁰¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado apud AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 83.

²⁰² BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra apud AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 83.

- VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
 - VII - os manguezais, em toda a sua extensão;
 - VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
 - IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
 - X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
 - XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.
- § 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.
- § 2º (Revogado).
- § 3º (VETADO).
- § 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.
- § 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.
- § 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:
- I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;
 - II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;
 - III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;
 - IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.
- V - não implique novas supressões de vegetação nativa.
- § 7º (VETADO).
- § 8º (VETADO).
- § 9º (VETADO).²⁰³

Diante da importância das Áreas de Preservação Permanente – APP's, tanto no âmbito rural quanto no urbano, por servirem de instrumento para a preservação dos mananciais, manter o microclima, evitar enchentes, assim como erosão e desertificação do solo, auxiliar na purificação do ar e absorção de ruídos, existe a impossibilidade de sua supressão. Porém, o Código Florestal traz algumas exceções a essa regra, previstas no art. 8º da Lei n.º 12.651/2012, dispondo que “*a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação*

²⁰³ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>

Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”. A Resolução n.º 369, de 28 de março de 2006, do CONAMA, em seu art. 1º dispõe sobre as situações que caracterizam a utilidade pública e o interesse social. Nesse sentido:

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

Se houver o desmatamento dessa vegetação o proprietário da terra terá que fazer o reflorestamento. Por se tratar de uma obrigação *propter rem* e por estar baseado no princípio da função socioambiental da propriedade, o adquirente terá o mesmo dever de reflorestar a APP desmatada. Essa obrigação serve como instrumento para se restabelecer o equilíbrio ecológico do meio ambiente.

A lei estabelece em seu art. 1º, inciso IV, que é “*responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais*”. Assim, trata-se de competência legislativa comum entre União, Estados e Municípios para legislar sobre as APP’s, devendo respeitar os limites estabelecidos no Código Florestal. Em relação às áreas urbanas, destaca-se que:

Seria, no mínimo, uma irresponsabilidade a adoção de limites inferiores de proteção da vegetação nas cidades, uma vez que são elas as que mais e constantemente sofrem com os desabamentos de encostas, como o excesso de ruído e com a péssima qualidade do ar. Essas adversidades trazem prejuízo ambiental, social e econômico para centros urbanos e sobretudo para as pessoas que neles vivem.²⁰⁴

A manutenção dos espaços territorialmente protegidos serve para a preservação da fauna e da flora, e com isso contribui para a interação harmônica de todos os elementos que compõem o meio ambiente. O desmatamento dessas áreas, seja em área rural ou urbana, causa prejuízos ambientais e sociais que muitas vezes são irreversíveis.

²⁰⁴ AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 90.

3.4. Mitigação do princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental

Os direitos fundamentais possuem um conteúdo essencial, sendo que em relação ao direito ambiental será esse conteúdo que determinará a proibição ao retrocesso. O direito ao meio ambiente é mutável e varia de acordo com as possibilidades tanto fáticas quanto jurídicas de cada situação. Este direito não se encaixa no mínimo existencial predefinido, ou seja, “*não há um rol de prestações ou garantias materiais preestabelecidas que sejam essenciais para se chegar ao conceito de mínimo ecológico*”²⁰⁵, pois o seu conteúdo é tratado de forma essencial.

A proibição do retrocesso estava inicialmente ligada apenas aos direitos sociais, mas posteriormente passou a abranger os demais direitos fundamentais, dentre eles a figura do direito à integridade e a defesa do meio ambiente. Para que o direito ambiental alcance a sua plenitude na eficácia, dependerá da atividade legislativa, de forma que as suas normas são classificadas como definidoras do direito ou normas programáticas, que são aquelas que “*dependem de intervenção legislativa e geram direitos subjetivos e ações negativas*”²⁰⁶. A proibição do retrocesso é a ideia de impossibilidade “*de revogação de garantias concretizadas em sede infraconstitucional*”²⁰⁷. Nesse sentido:

A Constituição Federal de 1988, enquanto Constituição Dirigente – não no sentido “revolucionário e socializante” que se verificou na Constituição da República portuguesa de 1976, e que deu origem ao conceito, mas como Constituição que “define direitos, fins e objetivos para o Estado e [para] a sociedade”, orienta e promove uma atuação social e democrática e limita a liberdade de conformação do legislador, impondo-lhe o dever de progressiva concretização das normas constitucionais – promoveu o desenvolvimento da proibição do retrocesso, associada, sobretudo, aos direitos sociais.²⁰⁸

Além disso, a proibição do retrocesso “*permite exigir, do Judiciário, a invalidade da revogação das normas que garantiram a aplicação e gozo dos direitos fundamentais ou os ampliaram, sem que houvesse qualquer alternativa legislativa, restando um vazio em seu lugar*”

²⁰⁵ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 58.

²⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto apud MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 63.

²⁰⁷ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 83.

²⁰⁸ BERCOVICI, Gilberto; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda apud MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 84.

²⁰⁹. Destaca-se ainda que esse instituto não pode ter uma eficácia absoluta, sob pena de transformar a regulamentação dos direitos fundamentais em cláusulas pétreas, bem como dificultar a atividade legislativa.

A proibição do retrocesso em matéria ambiental é vista como um princípio, tendo como objetivo o de manter a proteção do meio ambiente e para a implementação progressiva do direito ao equilíbrio ecológico. Na jurisprudência este conceito se altera, pois se busca a tutela na legislação mais rigorosa sobre a questão ambiental, não se associando à ideia do “*nível legalmente concretizado do direito ambiental e alteração legal desse nível*” ²¹⁰.

A ordem constitucional e legal estabelece que há amplo poder de intervenção para aumentar o rigor das regras ambientais, mas o Superior Tribunal de Justiça já entendeu que, no caso de redução dos limites legais, só poderá ser legítimo em “*circunstâncias excepcionais e de maneira cabalmente motivada*” ²¹¹. Além disso, determina que a aplicação do princípio da proibição do retrocesso está associado à regra estabelecida pela proporcionalidade.

Em um julgamento do Tribunal de Justiça de São Paulo (AC n.º 0001743-61.2002.8.26.0459, rel. Des. Eutálio Porto) que analisou a proibição do retrocesso a respeito da constitucionalidade do art. 15 da Lei n.º 12.651/2012, que traz a possibilidade de cômputo da área de preservação permanente no cálculo da reserva legal, se preenchidos alguns requisitos, decidiu que:

[...] se por um lado, o meio ambiente deve ser protegido, como é, aliás, uma forma de manutenção da própria vida, por outro, a sua exploração de forma condizente também é necessária à sobrevivência humana.

Com efeito, a dependência do ser humano em relação ao meio ambiente é uma realidade em razão da sua própria sobrevivência, e seu uso inapropriado pode causar risco à manutenção da própria vida.

De forma que, em princípio, a Lei pelo seu artigo 15 garante tanto a existência de uma Reserva Legal quanto de uma Área de Preservação Permanente e permitir o seu cômputo naquela é uma medida justa para o proprietário da terra que dispõe de parte de seu imóvel em favor da coletividade, não sendo justo impor a ele um ônus maior que possa colocar em risco suas atividades ou uma condição em benefício de uma maioria em detrimento do seu direito de propriedade.

²⁰⁹ BARCELLOS, Ana Paula de apud MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 92.

²¹⁰ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 104.

²¹¹ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p.105.

Com isso, a velha máxima aristotélica ainda é aplicável quando estabelece como uma virtude da justiça, a mediana, ou seja “*in medio virtus*”.²¹²

Diante disso, verifica-se que o princípio da proibição do retrocesso não pode ser visto como regra absoluta, pois as regras ambientais precisam estar de acordo com o dever estabelecido constitucionalmente. Tendo em vista que é obrigação de todos a preservação do meio ambiente, se as regras estão gerando um ônus maior para uma das partes, ela deverá ser ajustada para estar de acordo com a imposição da Constituição Federal, sob pena de ser considerada inconstitucional.

Dessa forma, a análise da proibição do retrocesso deve ser feita de acordo com o “*exame dos antecedentes históricos, econômicos, sociais políticos e científicos da lei revogada*”, bem como com a “*proporcionalidade dos institutos que disciplinou e nas razões históricas, econômicas, sociais, políticas e científicas que justificaram sua revisão, na proporcionalidade e responsabilidade dessa revisão*”²¹³. Se forem observados todos esses requisitos, a regra estará de acordo com os ditames constitucionais e não haverá necessidade de mitigação do mencionado princípio.

3.5. Caso de Correntina – BA

O Município de Correntina era habitado primitivamente pelos índios, mas, em 1792, iniciou-se o desbravamento do território, sendo estabelecido o desenvolvimento e a exploração de ouro no rio das Éguas. Com a chegada de novos aventureiros, formou-se um povoado chamado de “Nossa Senhora da Glória do Rio das Éguas”, que em 1806 se tornou uma freguesia. Posteriormente:

Aos 15 de maio de 1866, a Lei provincial nº 973 criou o município com terras desmembradas do de Carinhanha e elevou a categoria de vila a povoação, dando-lhe o nome de Vila de Nossa Senhora da Glória do Rio das Éguas, o designando-a para sede do município recém-criado. A sua instalação ocorreu em 13 de maio de 1867. A Resolução nº 1960, de 08 de junho de 1880, treze anos após a instalação, suprimiu o município, ao mesmo tempo em que transferiu a sede da freguesia e o título de vila para o arraial do Porto de Santa Maria da Vitória, criando o município deste nome. Em 14 de

²¹² MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 108.

²¹³ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 125 – 126.

maio de 1886, a Resolução provincial número 2558, revogou a anterior, de nº 1960, restaurando o município e fazendo voltar a sede para o Rio das Éguas. Em 1888, aos 04 de maio, a Resolução provincial número 2579 suprimiu novamente o município. Esta situação perdurou por três anos, até quando o governador Doutor José Gonçalves da Silva, em 05 de maio de 1891, assinou o Ato estadual nº 319, pelo qual o município foi novamente restaurado, com sede no povoado do Rio das Éguas e o nome de Correntina. Aos 30 de março de 1938, a vila de Correntina recebeu foros na cidade, por força do Decreto-lei nº 10724.²¹⁴

Além disso, está localizado na região do Oeste do Estado da Bahia e é banhado pela bacia do Rio Corrente; a sua população, no censo de 2010 do IBGE, foi estimada em 31.259 mil habitantes, dos quais 12.611 mil estabelecidos na área urbana e 18.648 mil na área rural; possui um PIB de R\$ 497.899,692 mil e um PIB per capita de R\$ 15.187,28 mil, segundo o IBGE em 2008.

Destaca-se ainda, que, diante da sua extensão territorial, possui deficiência na infraestrutura, carência na assistência técnica pública, constantes abusos ao meio ambiente por meio das queimadas e dos desmatamentos que ocorrem de forma desordenada, dentre outros aspectos negativos.

A região do Oeste da Bahia além de concentrar um dos mais modernos polos agroindustriais do Estado, possui os cinco principais Municípios que garantem o bom desempenho na safra de grãos. Nesse sentido:

O Extremo Oeste da Bahia, região que se destaca pela produção agropecuária, possui um Produto Interno Bruto per capita (PIB por pessoa) maior que a média de toda a Bahia. São R\$ 19,7 mil na região contra R\$ 11,8 mil da média estadual. No Brasil, a renda média é de R\$ 24 mil por habitante. Os dados são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE referentes ao ano de 2013, os mais atuais.²¹⁵

Com relação ao mapeamento do Município de Correntina, pelo IBGE em 2006, verifica-se que grande parte do seu território é coberto de vegetação natural, o que corresponde a 64% da área total, sendo que a agricultura está concentrada em uma área de 19% do total. Além disso, apresenta o correspondente a 0,74% de reflorestamento, possuindo uma área de preservação permanente de 81.950 hectares.

²¹⁴ Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=35733>>

²¹⁵ Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/pib-por-pessoa-no-extremo-oeste-da-bahia-e-maior-que-a-media-estadual/?cHash=4fff4f37e5fb87cbaf81f08b1cc679c>>

Essas Áreas de Preservação Permanente – APP's, como mencionado anteriormente, são aquelas que devem ser preservadas nas “*margens de rios, encostas, altitudes superiores a 1800m, declividade de 45°, as veredas, entorno de lagoas*”, bem como naquelas “*áreas que tenham a função de proteger os recursos hídricos, manter a estabilidade ecológica, a biodiversidade, o fluxo de fauna e da flora, além de proteger as condições do solo*”²¹⁶. Se estas áreas não forem protegidas pelos proprietários, os mesmos são passíveis de serem punidos por multas, embargos e até mesmo interdições. Além disso, será obrigação do detentor de recompor essas áreas se forem degradadas, pois estão incorporadas em sua propriedade.

Com a criação do novo Código Florestal, que é a Lei n.º 12.651/2012, a Lei Estadual da Bahia seguiu os regramentos estipulados por esta lei federal, para a delimitação dessas Áreas de Preservação Permanente – APP's. Esta Lei Estadual é de n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, e dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá providências, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008. Dessa forma, destaca-se alguns dispositivos:

Lei Federal nº 12.651/2012:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

XII - vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas; (Redação pela Lei nº 12.727, de 2012).

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

²¹⁶ Disponível em: <<http://aiba.org.br/noticias/tire-sua-duvida-app/#.V8g6I00rLIW>>

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, **no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros**; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).²¹⁷

Lei Estadual nº 10.431/2006:

Art. 72 - Os objetivos que justificam a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, envolvendo o ambiente natural e/ou o patrimônio histórico-cultural, são de caráter científico, educacional, contemplativo ou turístico, destacando-se:

III - proteção de mananciais para conservação da sua produção hídrica;

Art. 89 - **Sem prejuízo do disposto na legislação federal pertinente**, são considerados de preservação permanente, na forma do disposto no artigo 215 da Constituição do Estado da Bahia, os seguintes bens e espaços:

VI - as áreas de proteção das nascentes e margens dos rios compreendendo o espaço necessário à sua preservação;

Art. 90 - São também consideradas de preservação permanente as áreas cobertas ou não por vegetação natural **situadas nas veredas do Oeste do Estado** e brejos litorâneos, cujos limites serão definidos em estudos realizados por órgão técnico competente, de modo a garantir e proteger os mananciais.²¹⁸

Decreto nº 11.235/2008:

Art. 277 - **Sem prejuízo do disposto na legislação federal pertinente**, são considerados de preservação permanente, na forma do disposto no artigo 215 da Constituição do Estado da Bahia, os seguintes bens e espaços:

VI - as áreas de proteção das nascentes e margens dos rios compreendendo o espaço necessário à sua preservação, **conforme normas federais**;

XIII - as matas ciliares e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, desde o seu nível mais alto, em cada margem, cuja largura mínima, medida horizontalmente, seja de:

a) 30 (trinta) metros, para curso d'água com menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para curso d'água de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para curso d'água de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para curso d'água de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para curso d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Art. 278 - São também consideradas de preservação permanente, de modo a garantir e proteger os mananciais, as seguintes áreas cobertas ou não por vegetação natural:

I - as veredas do Oeste do Estado, compreendendo sua área alagável e uma **faixa mínima de 50 (cinquenta) metros**, além da média da cota máxima alagada, respeitando-se os limites estabelecidos no inciso XIII do artigo 277 deste Regulamento.²¹⁹

²¹⁷ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://presrepública.jusbrasil.com.br/legislacao/1032082/lei-12651-12>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

²¹⁸ BRASIL. *Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006*. Regulamentada pelo Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Bahia, 2006. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85743/lei-10431-06>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

²¹⁹ BRASIL. *Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008*. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.050, de 06 de junho de 2008, que altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria

Nesse sentido, verifica-se a utilização da competência comum e concorrente entre todos os entes, de forma que a lei estadual regulamentou a matéria conforme a lei federal, ao estipular as metragens das Áreas de Preservação Permanente – APP's. Além disso, tratando-se de competência para legislar sobre matéria ambiental, destaca-se que prevalece o princípio da preponderância do interesse, seja nacional, regional ou local.

Diante disso, o Município de Correntina editou a Lei Municipal 554, de 18 de junho de 2001, que instituiu o Código Municipal do Meio Ambiente e dispôs sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SIMMA, para a administração dos recursos ambientais, proteção da qualidade do meio ambiente, do controle das fontes poluidoras e da ordenação do solo e do seu território, de forma a garantir o desenvolvimento ambiental sustentável. Sobre as Áreas de Preservação Permanente – APP's previa que:

Art. 28. Consideram-se Áreas de Preservação Permanente:

I – as faixas bilaterais contíguas aos cursos d'água temporários e permanentes, com largura mínima de 30m (trinta metros), a partir das margens ou cota de inundação para todos os córregos e extensões de nascentes naturais, e para os regos que emanam dos Rios e Córregos, ficarão livres 2m em cada margem, visando a limpeza de resíduos, ficando vetado aos canais de irrigação com absorção de água acima de 1m³/s (1 metro cúbico por segundo), a supressão da vegetação marginal e, **e 200 (duzentos metros) para o Rio Correntina, Rio Arrojado, Rio do Meio, Rio Santo Antônio e Rio Guará, desde que tais dimensões propiciem a preservação de suas planícies de inundação ou várzeas, podendo o órgão ambiental competente estabelecer novas dimensões visando a proteção dos recursos naturais do município;**

II – as áreas circundantes das nascentes permanentes e temporários, de córrego, ribeirão e rio, com um raio de no mínimo 100m (cem metros), podendo o órgão municipal competente ampliar esses limites, visando proteger a faixa de afloramento do lençol freático;

III – os topos, encostas, montes, montanhas e serras;

IV – as faixas de 100 (cem metros) circundantes aos lagos, lagoas e reservatórios d'água naturais ou artificiais como represas e barragens, desde o seu nível mais alto medido horizontalmente;

V – as encostas com vegetação ou partes destas com declividade superior a 45% (quarenta e cinco por cento).

Posteriormente, foi editada a Lei Municipal nº 937, de 11 de outubro de 2013, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, institui o Cadastro Municipal de Atividades Potencialmente Degradoras e Utilizadoras de Recursos Naturais (CMAPD) e criou a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). Com esta legislação, a delimitação das Áreas de

Preservação Permanente no Município de Correntina-BA seguiu o que estava estabelecido na lei anterior, com a fixação da metragem bem superior ao estabelecido tanto na lei federal quanto estadual. Nesse sentido, essa legislação prescreve que:

Art. 10. Compete ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA):

I – formular, junto à SEMMARH, as diretrizes para a política municipal do meio ambiente, propondo normas e procedimentos, visando a defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental do município, **observada a legislação federal e estadual pertinentes.**

Art. 75. Sem prejuízo do disposto na legislação federal e estadual pertinentes, são consideradas áreas de preservação permanente (APP's), os seguintes bens e espaços, com ocorrência no município:

I – as áreas de proteção das nascentes, lagos, lagoas e margens dos rios compreendendo o espaço necessário a sua preservação;

II – as matas ciliares e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água;

IX – as áreas situadas nas veredas, de modo a garantir e proteger os mananciais.

Art. 76. Para os cursos d'água no município de Correntina, deverão ser obedecidas as seguintes faixas de APP's:

I – as faixas de no mínimo 30 (trinta) metros, bilaterais contíguas aos cursos d'água temporários e permanentes, a partir das margens ou cota de inundação;

II – as faixas de no mínimo 200 (duzentos) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado (vereda), par ao Rio Correntina, Rio Arrojado, Rio do Meio, Rio Santo Antônio e Rio Guará, exceto em áreas urbanas e em pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º da Lei Federal 12.651/2012, as quais deverão seguir a largura mínima exigida no inciso I do artigo 4º da Lei Federal 12.651/2012.

III – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 100 (cem) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado, exceto em áreas urbanas e em pequena propriedade ou posse rural familiar de que trata o inciso V do art. 3º da Lei Federal 12.651/2012, as quais deverão seguir a largura mínima de 50 metros;

IV – um raio de no mínimo 100 (cem) metros para as nascentes;

V – as faixas de no mínimo 100 (cem) metros circundantes aos lagos, lagoas e reservatório d'água naturais ou artificiais como represas e barragens, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, desde o seu nível mais alto.

Nesse sentido, constitucionalmente não há impedimentos para que o Município legisle sobre a matéria ambiental, até porque se trata de competência comum entre todos os entes federativos, de forma que as leis estaduais e municipais respeitarão os limites estabelecidos na lei federal. Porém, o que se quer discutir com o presente trabalho, é o extremo da legislação municipal de Correntina – BA em relação à delimitação das Áreas de Preservação Permanente – APP's, principalmente em relação ao inciso II, do art. 76, da Lei Municipal n.º 937/2013.

Sabe-se que são áreas de muita importância para a preservação dos recursos hídricos, mas para a estipulação dessa delimitação devem haver estudos para se comprovar a necessidade de limites superiores aos estabelecidos na lei federal, pois foi por este meio que se chegou no limite

mínimo de 30m. Dessa forma, em 09 de maio de 2012, a Agência Nacional de Águas – ANA divulgou uma nota técnica sobre a avaliação da definição de faixa de largura mínima para as Áreas de Preservação Permanente – APP's ao longo dos cursos d'água. Portanto:

Estudos científicos comprovam a necessidade de uma faixa mínima de proteção dos corpos de água da ordem de 30 metros. Em contrapartida não se identifica, na literatura, nenhum estudo consistente que rejeite a hipótese da necessidade dessas áreas ou mesmo aponte para faixas de menor extensão. [...] Nesse sentido, a seta tracejada B, indicada na Figura 1, representa a manutenção de vegetação ciliar com 30 metros de largura, atualmente prevista no Código Florestal, e demonstra que essa situação atende em níveis médios todas as funções analisadas no estudo, a saber: estabilização de taludes (Bank stabilization), sombreamento (Stream shading), proteção da qualidade da água (Water quality protection), controle de cheias (flood water storage) e habitat de fauna silvestre (wildlife habitat). [...] Vale ressaltar que a proteção da qualidade da água referida neste estudo diz respeito à capacidade da mata ciliar de realizar a retenção de sedimentos, nutrientes e contaminantes. De acordo com os estudos citados, pode-se inferir que a determinação da largura ideal da mata ciliar deveria considerar, em uma bacia hidrográfica, o maior número de fatores que influenciam os recursos hídricos. Dentre esses fatores citam-se: declividade, tipo de vegetação, fauna existente, tipo de solo, clima, cultivos existentes, ações de conservação do solo. Todavia, há de se considerar que a dificuldade de operacionalização de uma definição individualizada por propriedade das faixas ideais de mata ciliar, bem como a dificuldade de fiscalização indicam que a definição de faixas fixas, como as já existentes no atual Código Florestal, é a mais adequada e viável. [...] A manutenção de uma faixa mínima de APP ciliar de 30 metros causa impactos negativos sobre a renda das propriedades rurais e impactos positivos na produção de serviços ambientais, sendo recomendada a adoção de uma política de pagamentos por serviços ambientais como forma de estimular a recuperação, manutenção e ampliação da produção de serviços ambientais nessas áreas, conforme proposto na Nota Técnica nº 045/2010-SIP-ANA. [...] Havendo mais participação da sociedade, grande beneficiária dos serviços ambientais prestados nessas áreas, no financiamento do cumprimento das normas legais, certamente atingiremos, com maior facilidade e em tempo adequado, os resultados esperados, os quais garantirão uma melhor qualidade de vida para as gerações atual e futura.²²⁰

Com isso, verifica-se que a delimitação mínima de 30m estabelecido na lei federal e seguida pela lei estadual da Bahia possui uma razão de ser, assim como explicitado pelo estudo técnico da Agência Nacional de Águas – ANA, não havendo razão para que a Lei Municipal de Correntina - BA estipule um limite mínimo de 4 vezes superior ao estabelecidos naquelas normas.

Destaca-se ainda, que essas áreas devem estar presentes tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, de forma que, de acordo com o art. 76, inciso II, da Lei Municipal n.º 937/2013, para as áreas rurais localizadas nas veredas, no Rio Correntina, Rio Arrojado, Rio do Meio, Rio Santo Antônio e Rio Guará, a faixa das Áreas de Preservação Permanente – APP's será de no mínimo

²²⁰ Disponível em: < http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509_NT_n_012-2012-CodigoFlorestal.pdf>

200m, enquanto nas áreas urbanas e pequenas propriedades as medidas a serem seguidas são as estabelecidas no art. 4º, inciso I, da Lei Federal n.º 12.651/2012, que é uma faixa mínima de 30m.

As cidades são a melhor representação de distanciamento entre o homem e a natureza, pois diante do seu adensamento populacional cresce de forma desordenada, intensificando cada vez mais os problemas sociais, econômicos, políticos e pessoais. Verifica-se assim, que são nessas localidades que se concentra a maior degradação ambiental, bem como os maiores problemas com a poluição.

Diante disso, não está havendo observância do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, bem como o fato do meio ambiente ser um patrimônio comum e a sua preservação obrigação de todos, tanto público quanto particular, como individualmente e coletivamente. Esta conclusão advém dos limites estabelecidos na Lei Municipal serem bem superiores aos estabelecidos na lei federal e estadual, assim como a discrepância entre o tratamento dado para as regiões rurais e para as urbanas em relação à essa delimitação.

O ônus da preservação ambiental deve ser repartido tanto para o Estado quanto para todos os cidadãos, independentemente de áreas rurais ou urbanas, havendo impossibilidade de transferência dessa obrigação para outra parte, por se tratar de imposição da ordem constitucional. Dessa forma, conclui-se que está ocorrendo um abuso da autonomia municipal, bem como tratamento desigual entre os responsáveis para garantir a preservação ambiental para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

3.6. Violação ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

A restrição de bens, direitos e deveres fundamentais será legítima quando obedecer aos elementos da proporcionalidade, que são a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A adequação é “*o meio que promove, fomenta o fim, ainda que não seja ele integralmente concretizado*”²²¹; a necessidade “*é uma medida que restringe um direito*

²²¹ SILVA, Virgílio Afonso da apud MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p.42.

fundamental se o fim que se busca não pode ser atingido por outra medida que, em menos intensidade, limite o direito fundamental”²²²; a proporcionalidade em sentido estrito diz respeito à ponderação dos princípios, para no caso em concreto estabelecer qual possui o maior peso e assim encontrar uma solução justa, mas a sua validade “*depende da coerência e exige que seja ela feita, na medida do possível, de forma racional*”²²³.

Toda a atividade de regulação é uma restrição, dessa forma todos os direitos fundamentais poderão ser limitados. Assim, o direito ao meio ambiente também poderá ser objeto de controle, porém, destaca-se que “*o avanço científico e técnico, econômico, cultural e social contribui para a escolha das medidas adequadas e necessárias*”. Portanto:

O que se quer demonstrar é que a regulamentação do meio ambiente, assim como qualquer outra, não pode estar pautada em “achismos”. De um lado, porque a restrição do direito ao meio ambiente sem qualquer embasamento técnico-científico ou ao menos empírico pode, em última instância, levar a danos irreversíveis à natureza. De outro, porque também não se justifica “ampliar” a tutela ambiental em detrimento de outro direito colidente, como o direito de propriedade, no eventual caso de duplicação da extensão das áreas de preservação permanente e dos percentuais de reserva legal, sem que estejam comprovadas a adequação e a necessidade da medida, sob pena de os danos irreparáveis serem sofridos pela restrição desse outro direito. Em ambos os casos estaria-se diante de restrições desproporcionais e, portanto, inconstitucionais.²²⁴

A utilização da proporcionalidade é no sentido de que “*aquela medida, naquela intensidade, é a mais própria para a tutela do meio ambiente, diante de todas as possibilidades fáticas e jurídicas existentes em determinado momento*”²²⁵. Destaca-se ainda, nesse sentido, a razoabilidade:

Ávila sugere que a razoabilidade pode atuar de três diferentes formas: (a) como *equidade*, exigindo a harmonização da norma geral com o caso individual. Deve-se considerar como razoável aquilo que normalmente ocorre em cada circunstância; (b) como *congruência*, demandando a harmonização das normas com questões externas, isto é, com o que de fato ocorre na realidade daquele caso; e (c) como *equivalência*, hipótese em que sugere haver correspondência, “relação de igualdade”, entre a medida adotada e os critérios que a dimensionam (equivalência entre duas grandezas).²²⁶

²²² MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 43.

²²³ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 45.

²²⁴ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 49.

²²⁵ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 51.

²²⁶ ÁVILA, Humberto apud MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 39.

Além disso, a proporcionalidade na lei ambiental, entre os direitos e deveres associados ao meio ambiente e os princípios colidentes, deve ter em consideração as circunstâncias fáticas e jurídicas que estavam vigentes no momento da regulamentação. Caso não seja observado esse princípio pelo legislador, a norma que foi gerada não será válida, por ser considerada inconstitucional. Nesse sentido:

Quanto a falha no teste da proporcionalidade, a inconstitucionalidade pode se dar por duas principais razões: (a) o legislador garantiu mais do direito ao meio ambiente equilibrado e dos deveres associados que, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas, deveria. Evoca-se a proibição do excesso porque, nessas condições, estabelecer um nível demasiadamente alto de proteção de um princípio é o mesmo que inviabilizar a execução de outro; ou (b) o legislador garantiu menos do direito ao meio ambiente equilibrado e dos deveres associados que deveria diante das circunstâncias fáticas e jurídicas. Nesse caso, invoca-se a proibição da insuficiência. [...] Se o legislador garantiu mais do que o dever definitivo, não pode ser obrigado a mantê-lo e não há que se falar, portanto, em vedação imposta pela proibição do retrocesso quanto à supressão desse excedente do sistema.²²⁷

Nesse sentido, tal ponderação condiz com o problema da Lei Municipal n.º 937/2013 de Correntina – BA, pois ao ampliar demasiadamente os limites das Áreas de Preservação Permanente – APP's nas áreas rurais e, ao mesmo tempo, estabelecer a mesma limitação da lei federal apenas para as áreas urbanas, configura-se uma restrição desproporcional e sem correspondência com a relação de igualdade. Além disso, pelo fato da preservação dos recursos naturais ser uma obrigação de todos, esta medida não se mostra nem um pouco razoável e proporcional, pois o ônus maior está sendo designado para a área rural, o que é uma afronta à imposição de ordem constitucional.

²²⁷ MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014. p. 117.

CONCLUSÃO

Diante toda a exposição, verifica-se que a instituição dos Municípios no Brasil se deu a partir do modelo de Portugal, cuja descendência era a romana. Surgiu de uma forma sociológica e posteriormente se transformou em política, para que as necessidades do homem fossem supridas. Nos outros locais as cidades surgiam em torno dos rios, mas em relação ao Brasil, pelo fato dos Municípios possuírem uma origem religiosa, as cidades surgiam em torno das capelas.

O surgimento do Município se dá por causas naturais, mas é atribuição do legislador dar-lhe existência legal. O controle será realizado pela população, a fiscalização será por meio do Estado e o exame da validade dos atos será por meio do Poder Judiciário. É uma pessoa jurídica de direito público e deve atender aos peculiares interesses, que de forma imediata são as necessidades locais e de maneira indireta são as necessidades gerais.

A Constituição Federal de 1988 incorporou o Município como ente federativo autônomo, constituindo o Estado Democrático de Direito, devendo respeitar tanto a ordem federal quanto a estadual. Além disso, a estrutura política do Brasil sofreu muita influência do coronelismo, dominante nos Municípios, pois era o exercício extraoficial das funções dos Estados aos seus dependentes. O coronel foi o protagonista das mudanças sociais e capitalistas, porém esse sistema entrou em decadência.

A autonomia municipal teve uma breve passagem no período da República, retornou com a Constituição de 1934, foi interrompida com o Estado Novo, tornou-se cogitação na Constituinte de 1946 e só se concretizou com a Constituição Federal de 1988. Por mais que não houvesse autonomia legal, os chefes municipais gozavam de autonomia extralegal. Destaca-se que o regime democrático adotado pelo Brasil traz consigo o princípio da soberania popular, pois o governo provém do povo e busca o interesse geral.

Com a Constituição Federal de 1988 a autonomia municipal foi ampliada em todos os seus aspectos, quais sejam, os políticos, administrativos e financeiros. Neste momento, foi atribuído ao Município a função de elaborar a sua própria Lei Orgânica, bem como a sua competência privativa em matéria que envolva o interesse local e aquela comum entre os outros entes da federação.

Essa autonomia é decorrente de uma descentralização política ocasionada pela repartição de competências entre os entes e, por isso, estará subordinada às restrições impostas na Constituição Federal, bem como na Constituição Estadual, sendo de ordem política, social, econômica e financeira. As leis federais prevalecem sobre os demais dispositivos, pois são de maior intensidade, apesar de existirem as leis estaduais e municipais. A competência legislativa está ligada com o princípio da predominância do interesse, seja ele nacional, regional ou local, de forma que a norma inferior deve ser criada em consonância com a norma superior, para que haja harmonia no sistema jurídico.

A atribuição da autonomia municipal na Constituição Federal de 1988 é pelo fato dos Municípios estarem mais próximos dos cidadãos e, com isso, conviverem diariamente com as necessidades locais. Assim, poderá legislar sobre todas as matérias que envolvem o seu interesse local, desde que não haja vedação constitucional e sejam respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado. Quanto ao interesse local, não quer dizer que seja exclusivo, mas tão somente predominante, sendo que em determinados assuntos a norma municipal dependerá da federal e estadual. O objetivo primordial do Município é promover o bem estar de todos os seus cidadãos e a justiça social.

O Direito Ambiental é uma disciplina autônoma, mas interligada com várias outras matérias. A preocupação com o meio ambiente se tornou relevante com a degradação ambiental desenfreada, principalmente quando começaram a ocorrer as grandes catástrofes, pois gerou o receio que o crescimento econômico acarretaria um risco para a sobrevivência de todos os seres.

A matéria relacionada ao meio ambiente é caracterizada como direito fundamental e, a preservação desse patrimônio para as presentes e futuras gerações, possui um valor inerente à dignidade humana. A legislação ambiental passou por grandes mudanças no decorrer dos anos e das Constituições, sendo atualmente regulamentada pela Lei n.º 12.651/2012.

Os movimentos ambientalistas foram fundamentais para despertar a preocupação dos governantes com a preservação ambiental. Além disso, a crise instaurada no meio ambiente possui caráter transnacional, pois trata-se de uma preocupação global, devendo haver o desenvolvimento de políticas públicas tanto no âmbito nacional quanto internacional. A criação dessas políticas públicas deverá compatibilizar a preservação ambiental com o desenvolvimento

sustentável, para que o homem e a natureza vivam em harmonia, caracterizando o Estado de Bem-Estar Ambiental.

Com a realização da Conferência de Estocolmo e, posteriormente, a ECO 92, houve um crescimento da legislação ambiental em todo o mundo. Tais reuniões estabeleceram princípios e instrumentos para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Dessa forma, o que se objetiva com a criação desses princípios nas Nações Unidas, é garantir a melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

A legislação ambiental brasileira teve influência do direito ibérico e romano, e das denominações portuguesa, espanhola e holandesa. No início as regras referentes ao meio ambiente eram rígidas, mas como não havia a preocupação com a preservação dos recursos naturais, eram medidas voltadas para o desenvolvimento econômico.

Os recursos naturais são bens finitos e essenciais para a vida dos seres vivos, e, assim, o ser humano, por não dominar a natureza, deve buscar meios para que os dois se desenvolvam em harmonia, pois um depende do outro. Além disso, é um fenômeno que transcende a estatalidade, afetando diretamente a sobrevivência dos seres humanos. A fonte do direito que regula essa situação não advém apenas do Estado, mas também das sociedades, pois são por meio das lutas sociais que se criam novos fundamentos e práticas sociais.

A atuação estatal deverá ser controlada pela sociedade civil organizada, pois constantemente o poder público abusa de suas prerrogativas, acarretando a restrição de direitos dos cidadãos. Será por meio dessa fiscalização que se garantirá a melhor qualidade de vida das presentes e futuras gerações, bem como a contínua atualização da estrutura processual.

As normas ambientais devem estar em constante transformação, para se adequar às novas realidades regionais que vão surgindo no decorrer dos anos, para haver o equilíbrio entre homem e natureza, por meio do desenvolvimento sustentável conjuntamente com a preservação dos recursos naturais. A Constituição Federal impõe a todos a obrigação de preservar o meio ambiente, não podendo atribuir um ônus maior para uma das partes, pois se trata de um bem comum. Além disso, todas as atividades lesivas a esse patrimônio estão sujeitas a penalidades.

O direito ao meio ambiente é um direito fundamental e se manifesta mais na forma de princípios do que de regras, que são espécies da norma jurídica. Além disso, possui uma ordem subjetiva, ao garantir que o indivíduo possa exigir do Estado a preservação e a manutenção dos recursos naturais para assegurar a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, bem como um ordem objetiva, com o intuito de se alcançar a plenitude do equilíbrio ecológico.

Os preceitos que regem a preservação e a defesa do meio ambiente devem ser aplicados tanto pelo poder Judiciário, como pela Administração Pública e poder Legislativo. Além disso, deve haver a atuação de todos de forma solidária, para que se possa garantir as necessidades das presentes e das futuras gerações, assegurando um mínimo existencial para promover uma vida digna das pessoas.

A aplicação e fiscalização, realizada pelos entes políticos, do desenvolvimento sustentável, acarreta a melhoria na qualidade de vida das presentes e futuras gerações, bem como a redução das desigualdades socioeconômicas. Além disso, o respeito à função socioambiental da propriedade também possui esta finalidade, sendo obrigação do Estado e da coletividade, de forma solidária, promover a preservação do meio ambiente.

O exercício de atividades econômicas potencialmente causadoras de prejuízo ao meio ambiente deve respeitar os princípios da precaução e prevenção, que são mecanismos destinados a evitar ou reduzir os danos ambientais, pois diante da sua ocorrência haverá a aplicação de sanções, havendo responsabilização tanto de pessoas físicas quanto jurídicas. Além disso, por meio do princípio do poluidor-pagador, o detentor do empreendimento deve arcar com os custos dos danos ambientais que possam ocorrer devido à atividade desenvolvida ou pelo menos minimizá-los.

O Estado é obrigado a manter a sociedade informada sobre todas as questões referentes ao meio ambiente, bem como propor a educação ambiental e a participação de forma organizada da comunidade na preservação ambiental. Ademais, deverá haver a adequação da produção e do consumo com a capacidade dos recursos ambientais disponíveis.

Além dos preceitos mencionados anteriormente, a atuação dos entes políticos em relação à legislação ambiental deverá seguir os princípios da legalidade, impessoalidade ou finalidade,

moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, ampla defesa e contraditório, supremacia do interesse público e acesso equitativo aos recursos naturais. Com relação ao âmbito internacional, destacam-se os princípios da integração e da cooperação entre os povos, correção na fonte, federativo, obrigatoriedade da intervenção estatal, soberania permanente sobre recursos naturais, direito ao desenvolvimento, patrimônio comum da humanidade, responsabilidade comum mas diferenciada, dever de não causar dano ambiental, responsabilidade estatal, soberania dos Estados, notificação ambiental e equidade intergeracional.

Diante da consolidação do desenvolvimento sustentável, tem-se cada vez mais o uso racional dos recursos ambientais, havendo a justificação e legitimação da utilização de instrumentos de conservação e preservação do meio ambiente. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, cabendo ao legislador infraconstitucional estabelecer as espécies de acordo com cada ecossistema e grau de proteção necessária.

As Áreas de Preservação Permanente – APP's são uma dessas espécies estipuladas na legislação, constituindo um espaço especialmente protegido e servindo para a preservação dos recursos hídricos, mantendo o microclima, evitando enchentes, assim como a erosão e a desertificação do solo, auxiliando na purificação do ar e absorção de ruídos, gerando o equilíbrio ecológico e promovendo o bem estar da coletividade. É um regime que se impõe tanto em áreas públicas quanto privadas, sendo que neste há a implicação da limitação do direito de propriedade, sem direito a indenização por perdas e danos. A sua previsão vem expressamente no art. 1º-A, art. 2º e art. 3º, inciso II, da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, enquanto os seus limites mínimos são estabelecidos no art. 4º da referida Lei.

São áreas que possuem interesse comum, com natureza jurídica de limitação administrativa, impostas de maneira geral e gratuita, com supremacia do interesse público e vedação de sua exploração econômica. Podem ser restringidas ou suprimidas nos casos específicos em lei, desde que seja por utilidade pública, interesse social ou tenha baixo impacto ambiental. Se houver a degradação dessas áreas será responsabilidade do proprietário da terra efetuar o seu reflorestamento. Além disso, a competência para tratar sobre a matéria ambiental é

comum entre todos os entes políticos, com colaboração da sociedade, devendo respeitar os limites estabelecidos na lei federal.

As normas de direito ambiental possuem caráter de definir o direito e serem programáticas, de forma que se trata de uma matéria mutável, havendo variações de acordo com as situações fáticas e jurídicas de cada situação. Dessa forma, tendo em vista que o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade servem como meio de se efetivar a ponderação, verifica-se a possibilidade de mitigação do princípio da proibição do retrocesso ambiental, pois as regras referentes ao meio ambiente devem estar de acordo com o dever estabelecido constitucionalmente.

O caso em concreto apresentado no presente trabalho, foi no intuito de demonstrar os excessos da política de preservação instituída pelo poder municipal no Município de Correntina, localizado no Oeste do Estado da Bahia. Nesse sentido, verifica-se que os limites mínimos para as Áreas de Preservação Permanente – APP's estabelecidos no âmbito federal com a Lei n.º 12.651/2012, foram seguidos pela Lei Estadual de n.º 10.431/2006, assegurando uma metragem mínima de 30 metros para os cursos de água com menos de 10 metros de largura. Porém, a Lei Municipal n.º 937/2013 estabeleceu uma metragem cerca de 4 vezes maior ao estabelecido nas referidas legislações.

Dessa forma, o art. 76, inciso II, da Lei Municipal n.º 937/2013, estabeleceu um limite mínimo destinado as Áreas de Preservação Permanente – APP's em 200 metros para todo o Município de Correntina-BA. Além disso, para as áreas urbanas estabeleceu que o regramento a ser seguido seria o estabelecido no art. 4º, inciso I, da lei n.º 12.651/2012, em que se prevê um limite mínimo de 30 metros.

Destaca-se que a obrigação de preservar o meio ambiente é de todos, tanto do Estado quando da coletividade, sendo uma imposição constitucional e, por isso, este ônus não pode ser demasiado para uma das partes, sob pena de ser considerado inconstitucional. Verifica-se assim, que o que ocorre com esta Lei Municipal é justamente contra a imposição estabelecida constitucionalmente, pois a legislação está sendo mais rigorosa com as áreas rurais e mais branda com as áreas urbanas, sendo que são nestes ambientes em que ocorre a maior degradação do meio ambiente.

Além disso, destaca-se o Relatório Técnico produzido pela Agência Nacional de Águas - ANA, em 09 de maio de 2012, que concluiu que, de acordo com estudos realizados, o limite mínimo de 30 metros estabelecido na lei federal é o suficiente para garantir a finalidade precípua das Áreas de Preservação Permanente – APP's, que é a preservação dos recursos hídricos.

Nesse sentido, conclui-se que está havendo uma violação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, pois o Município utilizou a sua autonomia para estabelecer limites mínimos de preservação das APP's bem superiores aos estipulados na lei federal e estadual, bem como gerou um ônus maior aos proprietários de áreas rurais. Dessa forma, está havendo o descumprimento do preceito que este princípio traz consigo que é o da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito da medida legislativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 LIVROS

ACETI JUNIOR, Luiz Carlos. Reserva legal e áreas de preservação permanente (APP): Áreas de relevante importância ao Município. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira (Coord.). *Sustentabilidade e cooperativismo: uma filosofia para o amanhã*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 115-129.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília, IBAMA, 1994.

AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas, 2013.

BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003.

BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A província*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1975.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários a Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 1991.

BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 5 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2003.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: FORENSE, 1981.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2005.

FERREIRA, Luis Pinto. *Comentários a Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários a Constituição brasileira*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. *Compensação Ambiental e Financiamento de Áreas Protegidas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1978/1997.

LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. História da criação de espaços ambientais protegidos e evolução da legislação ambiental brasileira. In: CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da (Coord.). *20 anos da Constituição Federal: Trajetória do direito ambiental*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2008. p. 212-277.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAFFRA, Marcelo Azevedo. O novo Código Florestal e a prevalência das leis estaduais e municipais mais protetivas ao meio ambiente. In: BADINI, Luciano (Coord.). *Meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MELLO, Paula Susanna Amaral. *Direito ao Meio Ambiente e Proibição ao retrocesso*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MENEZES, Claudino Luiz, 1996, apud BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental municipal. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira (Coord.). *Sustentabilidade e cooperativismo: uma filosofia para o amanhã*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 185-190.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. *Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal*. No direito brasileiro e estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TROMBINI, Gabriela. As mutações constitucionais do art. 225 ao longo dos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da (Coord.). *20 anos da Constituição Federal: Trajetória do direito ambiental*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2008. p. 122-143.

VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, Coronéis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

2 DISSERTAÇÃO DE MONOGRAFIA

MIZUSAKI, Bianca Thamiris. *O tratamento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do novo Código Florestal*. 2013. 127 f. Dissertação de monografia - Faculdade de Direito de

Presidente Prudente, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente/SP, 2013.

3 WEBGRAFIA

AIBA. *Lançado o projeto de apps*. Disponível em: <<http://aiba.org.br/noticias/lancado-o-projeto-apps/#.Vj3zPIWrTIV>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

AIBA. *Oeste da Bahia é a região mais avançada no preenchimento do Cefir, equivalente ao CAR nacional*. Disponível em: <<http://aiba.org.br/noticias/oeste-da-bahia-e-a-regiao-mais-avancada-no-preenchimento-do-cefir-equivalente-ao-car-nacional/#.Vj3zKVWrTIV>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

AIBA. *Região Oeste*. Disponível em: <<http://aiba.org.br/regiao-oeste/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

AIBA. *Tire sua dúvida: APP*. Disponível em: <<http://aiba.org.br/noticias/tire-sua-duvida-app/#.Vj3zSFWrTIV>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

ANA. *Avaliação da definição de faixa de largura mínima para as áreas de proteção permanente ao longo dos cursos d'água, do ponto de vista dos recursos hídricos*. 2012. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509_NT_n_012-2012-CodigoFlorestal.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

BARREIRAS NOTÍCIAS. *Governador assina decreto que regulamenta a gestão das florestas na Bahia*. Bahia, 2014. Disponível em: <<http://www.barreirasnoticias.com/2014/06/governador-assina-decreto-que.html>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

BARRETO, Lucy Brandão. *PIB por pessoa no Extremo Oeste da Bahia é maior que a média estadual*. Bahia, 2015. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/pib-por-pessoa-no-extremo-oeste-da-bahia-e-maior-que-a-media-estadual/?cHash=4fff4f37e5fb87cbaf81f08fb1cc679c>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428,

de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em:

<<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1032082/lei-12651-12>>. Acesso em: 01 nov. 2015; <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006*. Regulamentada pelo Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Bahia, 2006. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85743/lei-10431-06>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008*. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.050, de 06 de junho de 2008, que altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos ?" SEMARH e das entidades da Administração Indireta a ela vinculadas, e dá outras providências. Bahia, 2008. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/75345/decreto-11235-08>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 14.024, de 06 de junho de 2012*. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Bahia, 2012. Disponível em: <http://www.semarh.ba.gov.br/upload/D_%2014024.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

CORREIO. *PIB por pessoa no Extremo Oeste da Bahia é maior que a média estadual*. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/pib-por-pessoa-no-extremo-oeste-da-bahia-e-maior-que-a-media-estadual/?cHash=4fff4f37e5fb87cbaf81f08fb1cc679c>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

CRISPIM, Maristela. *CAR será obrigatório em todo o país*. Bahia, 2013. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/gestaoambiental/category/areas-de-preservacao-permanente-apps/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

CULTURAS CORRENTE. *Culturas do território de identidade Bacia do Rio Corrente*. Disponível em: <<http://culturascorrente.blogspot.com.br/p/o-territorio.html>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

ESTADO DA BAHIA. Câmara Municipal de Correntina. Banco de leis. Disponível em: <<http://www.camaracorrentina.ba.gov.br/site/banco-de-leis/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

IBGE. *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=35733>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_bahia.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

INEMA. *Plano estadual de adequação e regularização ambiental do imóveis rurais*. Disponível em: <<http://www.inema.ba.gov.br/atende/planos-de-adequacao-e-regularizacao-ambiental-dos-imoveis-rurais/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

INEMA. *Projeto cerrado*. Disponível em: <<http://www.inema.ba.gov.br/programas/projeto-cerrado/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Geoprocessamento e cadastramento das propriedades rurais do Oeste da Bahia/IICA. Brasília: IICA, 2014. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Geoproc-Cadast-Propri-Rurais-Oeste-Bahia.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Cadastro ambiental rural, prevenção e combate a incêndios florestais no Estado da Bahia*. Salvador, 2014. Disponível em:

<http://queimadas.cptec.inpe.br/~rqueimadas/material3os/2014_MMA_Projeto_CerradoBA_DE3os.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

O EXPRESSO. *Municípios do Oeste são destaque na formação do PIB da Bahia*. 2013. Disponível em: <<https://jornaloexpresso.wordpress.com/2013/12/17/municipios-do-oeste-sao-destaque-na-formacao-do-pib-da-bahia/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

OESTE GLOBAL. *Oeste da Bahia: FIRJAN mostra índice de desenvolvimento de municípios no oeste*. 2012. Disponível em: <<http://oesteglobal.blogspot.com.br/2012/12/oeste-da-bahia-firjan-mostra-indice-de.html>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

PORTAL CANAL RURAL. *Cartilha do Código Florestal*. 2012. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/ruralbr/cartilha-do-codigo-florestal>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

PRATES, Izabela; RODRIGUES, Paulo Ricardo da Silva; GUERRERO, Daiane. Reflexos do novo Código Florestal sobre a agricultura familiar: *Um estudo sobre uma propriedade no Município de Correntina/BA*. Blog Mundo Geo. Setembro de 2014. Disponível em: <<http://mundogeo.com/blog/2014/09/10/reflexos-do-novo-codigo-florestal-sobre-a-agricultura-familiar-um-estudo-sobre-uma-propriedade-no-municipio-de-correntina-ba/>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. *Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar*. Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 07 nov. 2015.

VALE DO SÃO FRANCISCO. *Correntina é banhada pelo volumoso Rio Corrente que é afluente do rio São Francisco*. Disponível em: <<http://en.bahia.ws/guia-turismo-de-correntina-na-bahia/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

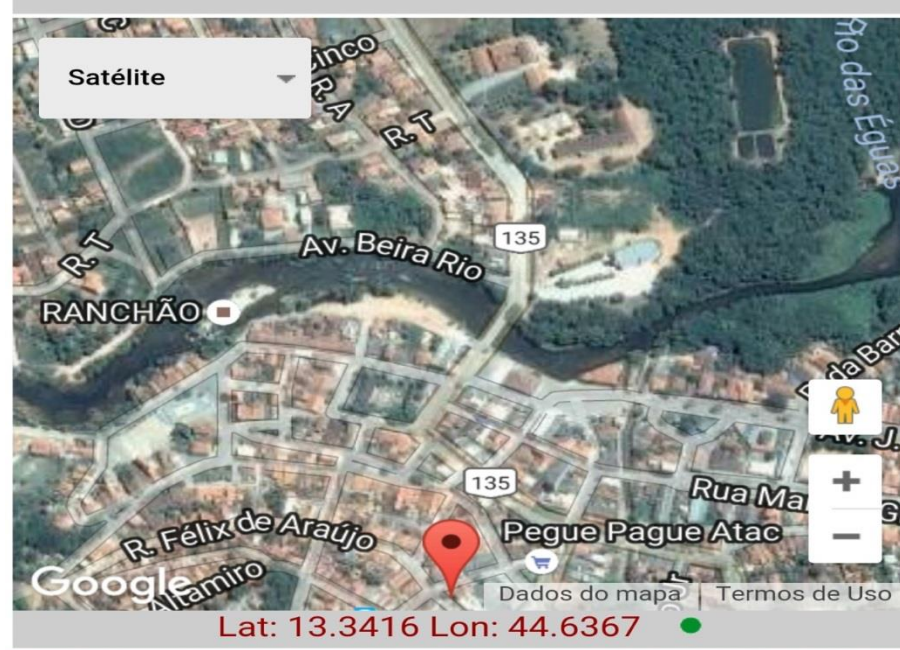
ANEXOS

Área urbana do Município de Correntina – BA

Disponível em: <http://www.apolo11.com/satmap2_cidades.php?citynum=334> e <<http://mw2.google.com/mw-panoramio/photos/medium/15618128.jpg>>. Acesso em: 15 set. 2016.



Correntina (BA)



Área rural do Município de Correntina – BA

Disponível em: <http://www.apolo11.com/satmap2_cidades.php?citynum=334>. Acesso em: 15 set. 2016.

